A
49

BIBLIOTHEQUE SCIENCES PO
1 453 295

ECOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DROIT ROMAIN

DES DROITS DE LA FEMME
SUR LES BIENS DOTAUX

DROIT FRANÇAIS

DU BUDGET DÉPARTEMENTAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT
Soutenue publiquement devant la Faculté de Droit de Paris

Le Mardi 24 juin 1884, à 9 heures 1/2

Par M. E. M. FLAYELLE

Avocat à la Cour d'appel de Paris

PRÉSIDENT : M. LYON-CAEN.

Suffragants : MM. VUATRIN, DEMANTE, professeurs. ABGLAVE, RIPERT. agrégés.

ECOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES BIBLIOTHÈQUE
ECOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES BIBLIOTHÈQUE A. 49

PARIS

L. LAROSE ET FORCEL

Libraires-Éditeurs

22, RUE SOUFFLOT, 22

1884

DROIT ROMAIN

DES DROITS DE LA FEMME SUR LES BIENS DOTAUX

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

AVANT-PROPOS

Parmi les institutions de la législation romaine primitive, la dot est sans doute une de celles que la double action des mœurs et du temps a le plus gravement modifiées. Bien différente à son origine de celle qu'elle devint pendant la période classique, elle devait recevoir un nouveau caractère des réformes de Justinien, l'*Imperator uxorius*, et le *Digeste* nous la montre toute autre que le *Code*.

Nous nous proposons d'étudier la nature et de suivre le développement des droits que la jurisprudence romaine reconnut à la femme sur les biens qui composaient sa dot. Nous essayerons de montrer sous quelles influences les droits originaires du mari furent diminués, quelles restrictions y furent apportées, comment se dégagea l'idée nouvelle d'une créance en faveur de la femme, quelles garanties successives vinrent lui assurer la conservation et la restitution de sa dot.

Comme introduction naturelle à notre sujet, il nous paraît utile d'esquisser rapidement ce qu'était la dot, ses origines, ses caractères.

I

NOTIONS PRÉLIMINAIRES SUR LA DOT, SES ORIGINES ET SES CARACTÈRES

La dot, *dos*, est ce que la femme ou un tiers au nom de la femme, donne ou promet au mari pour l'aider à supporter les charges du mariage. On rencontre dans presque toutes les législations cette institution de la dot qui, notamment, paraît avoir existé chez les Grecs dès la plus haute antiquité, et il est fort probable que c'est au droit attique que les Romains l'empruntèrent. Mais pour bien comprendre ce qu'était la dot dans l'ancienne Rome, il faut, avant tout, rappeler ce qu'était à cette époque la famille romaine constituée à l'instar de la famille patriarcale.

A l'origine, dans la famille romaine, tout est sacrifié à un seul : le *paterfamilias*, entre les mains duquel réside la puissance qu'il exerce comme maître, sur ses esclaves, comme père, sur ses enfants, comme mari, sur sa femme. Quiconque est indépendant de cette puissance est étranger à la famille ; aussi les conséquences du mariage sont-elles graves pour la femme romaine, et, comme on ne saurait pas plus appartenir à deux familles qu'à deux patries, elle sort de sa famille primitive pour passer sous la *manus* de son mari et ne trouver dans cette famille nouvelle qu'un rang égal à celui de ses propres enfants. Tout-puissant sur la personne, le mari l'est aussi sur les biens, dont il peut librement disposer, étant seul propriétaire du patrimoine domestique. Cette *conventio in ma-*

num accompagnait à l'origine vraisemblablement toujours le mariage, qui, en fait, était suivi de la *confarreatio* ou de la *coemptio* ; à leur défaut, l'*usus* procurait au mari la *manus*. Si, étant *sui juris*, la femme tombait *in manum*, tous ses biens passaient dans le patrimoine de son mari; mais, d'autre part, elle devenait apte à lui succéder *loco filiæ*. Dans ce cas, il n'y avait pas à proprement parler de dot, mais absorption du patrimoine de la femme dans le patrimoine du mari. Lorsque la femme était encore en puissance et n'avait par conséquent aucuns biens personnels, il arrivait parfois que le père de famille promît au mari une somme d'argent, mais il est certain qu'il faisait là une donation et que rien légalement ne l'obligeait à la faire. Bientôt les mœurs exigèrent que cette donation eût toujours lieu et ce fut ainsi que le régime de la *manus* s'altéra peu à peu. Il est intéressant de remarquer aussi que les femmes *sui juris* qui avaient des biens personnels, étaient sous la tutelle de leurs agnats et que, dès lors, ceux-ci se trouvaient souvent naturellement portés à s'opposer à un mariage dont le résultat devait être de les dépouiller de leurs droits sur la personne et sur les biens de leur pupille.

La pratique s'introduisit du mariage libre ou mariage sans *manus*. Dans ce cas, il ne se produisait aucune acquisition légale au profit du mari ; mais, comme il était raisonnable et naturel que la femme contribuât aux besoins du ménage, cet apport, sans être essentiel, devint nécessaire ; des biens étaient constitués au mari à titre particulier , soit par le *paterfamilias*, soit par la femme *sui juris* autorisée de son tuteur, soit par

un tiers. La nécessité de la constitution d'une dot à la femme entra tellement dans les mœurs romaines que, suivant l'expression caractéristique de Plaute, les filles sans dot étaient considérées comme *illocabiles*. Ce système conciliait les intérêts de l'époux et ceux de la famille.

Dans cette première période de la législation que nous étudions, le caractère de la dot est incontestablement la perpétuité, c'est-à-dire que la dot n'est soumise à aucune restitution; le jurisconsulte Paul l'atteste : *Dotis causa perpetua est et cum voto ejus qui dat, ita contrahitur ut semper apud maritum sit.* (L. 1, *D.*, *de jure dotium.*)

Toute action en restitution de dot est encore inconnue ; le mari est devenu propriétaire d'une façon définitive, incommutable ; et, en effet, d'après sa définition même, la dot est destinée *ad onera matrimonii ferenda;* elle doit donc rester entre les mains du mari tant que durent ces charges, qui peuvent subsister au delà du mariage, s'il y a des enfants; rendre la dot à la femme ou à ses héritiers, ce serait la détourner de sa destination.

Ainsi donc, à l'origine, l'idée de dot et l'idée de restitution se présentent comme absolument indépendantes l'une de l'autre; aujourd'hui, ces deux idées nous paraissent devenues inséparables. C'est seulement vers le VI^e^ siècle, alors que les mœurs austères des premiers temps ont disparu, alors que les répudiations d'abord si rares et comme inconnues se sont multipliées, qu'apparaît la première idée d'une dot restituable à la femme

ou au constituant. Sous l'influence de la dépravation des mœurs, le mariage avait cessé d'être respecté et était devenu un moyen facile de s'enrichir pour les maris qui s'appropriaient la dot de leur femme en recourant au divorce, permis par la loi des Douzes tables. C'est alors que se manifestèrent tous les vices du régime dotal primitif et que l'on songea à remédier aux abus dont les conséquences étaient ruineuses pour la femme qui, dépouillée de sa dot, ne pouvait trouver à se remarier.

En effet, si la femme divorcée, en se marian était tombée *in manum*, le mari pouvait bien êtret contraint de faire cesser la *manus* par la *diffareatio* ou par une mancipation suivie d'une *manumissio;* mais, rien ne l'obligeait à restituer les biens qu'il avait reçus, d'autre part, si la femme n'était pas tombée *in manum*, son père ou ses agnats pouvaient n'être pas disposés à faire de nouveaux sacrifices pour la remarier : dans l'une ou l'autre hypothése, la femme se trouvait donc dépouillée. Il y avait un motif de justice et d'humanité à réformer un tel état de choses, et l'on peut ajouter que l'intérêt même de l'État se trouvait engagé à ce que les femmes divorcées pussent se remarier. Telle est l'origine de la *cautio rei uxoriæ* par laquelle le mari en recevant la dot s'engageait à restituer à la femme, en cas de divorce, les biens qu'elle lui apportait. Bientôt après le préteur accorda l'action *rei uxoriæ*, destinée à suppléer la stipulation si elle n'avait pas eu lieu. On peut dire qu'à dater de ce moment le régime dotal fut fondé.

Le mari, par la stipulation, pouvait s'engager soit envers la femme elle-même, soit envers le *paterfamilias*. Remarquons que l'objet de la stipulation était non pas le montant intégral de la dot, mais ce qu'il serait jugé de voir restituer à la dissolution du mariage : *Quod æquius melius apud maritum remaneret, reliquum vero dotis restitueretur uxori*. On tenait compte pour cette estimation de la conduite de la femme et de l'entretien des enfants.

A l'origine, l'application de l'action *rei uxoriæ* était limitée au cas de divorce ; on l'étendit ensuite au cas de dissolution du mariage par le prédécès du mari. Mais, elle ne s'exerçait alors qu'autant que le mari s'était dispensé, contrairement à l'usage, de l'obligation morale de rien léguer à sa veuve par son testament. Notons que l'édit *de alterutro* ne permettait pas à la veuve de bénéficier cumulativement du legs et de l'action *rei uxoriæ*: elle devait opter.

Cette seconde hypothèse de la dissolution du mariage par le prédécès du mari n'avait été admise que par extension, mais le cas de divorce reste l'hypothèse type et le véritable domaine de l'action *rei uxoriæ*. En dehors de ces deux cas, l'obligation de restitution n'existe pas, car les motifs sur lesquels elle est fondée, motifs d'humanité et motifs d'intérêt général, ne se retrouvent point. Le jour où l'action en restitution de la dot fut introduite, on peut dire que le régime dotal fut constitué à Rome. Plus tard nous verrons Auguste et Justinien, préoccupés d'améliorer la condition de la femme, chercher à assurer la conservation de la dot, mais ils n'y changèrent rien d'essentiel et se bornèrent à l'entourer de garanties.

Nous laissons de côté le cas, devenu rare à l'époque classique, où, la femme *sui juris* tombant *in manum mariti*, il se produisait virtuellement au profit de celui-ci une absorption totale du patrimoine de la femme. Plaçons-nous dans l'autre cas : la constitution de dot ne se présumait pas, elle était expresse, et le constituant pouvait la faire par trois moyens différents : par *datio*, par *dictio*, par *promissio*.

La dot se constitue par *datio*, lorsque le mari acquiert soit de la femme, soit d'un tiers, la propriété d'une chose soit mobilière, soit immobilière. La dation s'opère par les modes habituels de translation de la propriété, par la mancipation pour les choses *mancipi*, la tradition pour les choses *nec mancipi*, et dans tous les cas par la *cessio in jure ;* ajoutons aussi la cession de créance par *procuratio in rem suam*, l'*acceptilatio* faite par la femme créancière au mari débiteur qu'elle épouse. Le mode de la *datio dotis* suppose que le constituant est propriétaire de la chose ou titulaire de la créance cédée.

La dot se constitue par *dictio* lorsque le mari obtient un droit de créance par suite d'un contrat spécial résultant de paroles solennelles. Ces paroles solennelles, par lesquelles le constituant déclare au mari que telle chose ou telle somme lui sera constituée en dot, sont essentielles à la formation de ce contrat, qui faisait naître au profit du mari une créance sanctionnée par une *con-*

dictio. Cette forme de constitution était d'ailleurs limitée quant aux personnes qui pouvaient l'employer ; c'étaient : la femme *sui juris*, le débiteur de la femme agissant *jussu ejus*, enfin l'ascendant paternel de la femme. Toute autre personne ne peut recourir à la *dictio dotis*.

La constitution de dot par *dictio* tomba peu à peu en désuétude ; les empereurs Théodose et Valentinien décidèrent que la dot pourrait être exigée lors même qu'elle aurait été promise par simple pacte.

La *promissio dotis* n'était autre chose qu'une stipulation, qu'une application à la constitution de dot de la forme générale de la stipulation. Elle faisait naître au profit du mari un droit de créance contre le promettant, droit qu'il pouvait faire valoir au moyen de la *condictio*. On peut faire rentrer dans la *promissio dotis* la délégation qui serait faite au mari *dotis causa* d'un débiteur du constituant. La promesse diffère de la diction en ce que la première comporte une interrogation et une réponse, tandis que dans la seconde, il n'y a qu'une déclaration.

Tels sont les trois modes de constitution de dot.

La constitution de dot peut être faite soit avant, soit après le mariage; faite avant, son existence est subordonnée à une condition tacite *si nuptiæ sequantur*.

Une valeur quelconque, meubles ou immeubles, choses corporelles, choses incorporelles, tout ce qui fait partie du patrimoine, peut être constitué en dot. Le montant de la dot n'est d'ailleurs nullement limité. Un rescrit d'Alexandre Sévère dit formellement qu'aucune loi ne défend à la femme de donner tous ses biens en dot à son mari (L. 4, *C.*, *de jure dotium*).

Nous allons passer maintenant à l'étude plus spéciale que nous nous sommes proposée, et rechercher quels sont les effets de la constitution de dot, quels droits elle confère particulièrement à la femme. Nous diviserons ces droits en droits de la femme pendant le mariage, droits de la femme après sa dissolution.

ECOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

II

DES DROITS QUE FAIT NAITRE LA CONSTITUTION DE DOT AU PROFIT DE LA FEMME

Demandons-nous quels sont les droits de la femme sur la dot, quelle est la nature de ces droits.

Il a été soutenu que la femme romaine était, durant le mariage, propriétaire des choses dotales, et que le mari en avait seulement l'administration et la jouissance. Il est certain que le langage des jurisconsultes est loin d'être précis sur cette question ; il semble qu'ils ne s'en expriment que d'une façon singulièrement vague et ambiguë : *Quamvis in bonis mariti dos sit, mulieris tamen est. — Mulier habet dotem. — Dos ipsius filiæ proprium patrimonium est.*

La femme a-t-elle donc vraiment, ainsi qu'on serait tenté de le croire d'après ces textes, un droit de propriété sur la dot ? Cette opinion a été notamment défendue par Doneau (1). Il l'affirme énergiquement : *Quis ergo dominus dotis etiam constante matrimonio ? Re vera uxor sola.*

Les attributs de la propriété, dit Doneau, sont au nombre de quatre : la perpétuité du droit ; le pouvoir d'aliéner ; le droit à tout ce que produit la chose et à tout ce qui s'y adjoint ; enfin celui d'avoir à soi et pour soi cette chose (*rem sibi habere, non alii*). Toute propriété est

(1) Donellus, *Comment. de jure civili*, lib. XIV, cap. IV.

perpétuelle: la dot n'est aux mains du mari que pour un temps, elle lui est retirée par cela seul que le mariage est dissous. Le pouvoir d'aliéner: mais l'aliénation de la dot est interdite au mari ; l'affranchissement des esclaves lui est permis, *libertatis favore* et seulement s'il est solvable. Tout propriétaire acquiert les produits de sa chose qu'ils aient ou non le caractère de fruits : le mari n'a droit qu'aux fruits ; s'il trouve un trésor dans le fonds dotal, il n'y peut pas plus prétendre qu'un étranger.

Enfin celui qui est réellement propriétaire se comporte à son gré dans l'administration de son bien sans pouvoir encourir aucune responsabilité: le mari, au contraire, administre la dot, comme il administrerait la chose d'autrui, et à la dissolution du mariage, il devra rendre des comptes. Et Doneau ajoute comme conclusion: « Le propriétaire de la dot, c'est en réalité la femme, car c'est à elle que s'attachent les attributs de la propriété. » Quant aux textes qui semblent attribuer la propriété au mari, Doneau les repousse ; il ne faut voir là, dit-il, qu'un abus de langage qui s'explique par ce fait que les pouvoirs du mari sont un peu plus étendus que ceux d'un usufruitier et d'un administrateur ordinaire.

Doneau n'est pas le créateur de cette théorie ; d'autres interprètes avant lui, avaient refusé au mari tout droit de propriété sur les choses dotales autres que les choses fongibles ou estimées. « Il n'est écrit nulle part, dit Meyerfeld (1). que le mari soit *dominus dotis* ; il n'est *dominus* que de certains objets dotaux. » La même opi-

(1) *Comment. ad Pand.*, l. XXIII, t. III.

nion avait été professée par Perezius, par Fontanella, qui faisait observer, pour expliquer les lois où le mari est dit *dominus dotis*, qu'on donnait aux empereurs romains le titre de maîtres de l'univers, bien qu'ils n'en eussent que la jouissance. Suivie par Gérard Noodt, le savant jurisconsulte de Leyde, qui écrivait : *Esse maritum dotis dominum multa probant, nec minus multa ejus dominam mulierem esse suadent*, elle a été enfin reprise en ce siècle par Tigerstrom ; selon lui, le titre exact qu'il conviendrait de donner au mari serait celui de *procurator* de la femme, ayant mandat d'agir relativement à la dot comme un propriétaire.

Tourmentés du besoin de concilier ces textes contradictoires, quelques commentateurs ont cherché à introduire un système basé sur des distinctions absolument arbitraires, dont il n'est trace nulle part. Ce système reconnaît à la femme un *dominium sine administratione*, et au mari un *dominium cum administratione*. Cette distinction, comme le fait très justement remarquer de Lohr, s'annihile d'elle-même ; car s'il est possible de concevoir un pouvoir d'administration distinct du droit de propriété, il paraît difficile de diviser ce droit lui-même pour en conférer une part quelconque à l'administrateur On peut se demander d'ailleurs ce que vaudrait pour la femme ce *dominium sine administratione ?* Il serait dépourvu de toute sanction, de toute garantie juridique, quant aux meubles dont le mari a toujours pu disposer comme bon lui semblait. Ce serait donc en fait un droit non existant.

Cette question de la propriété des choses dotales est

certainement une de celles qui ont le plus divisé les commentateurs des lois romaines ; nous pourrions poursuivre l'examen des systèmes proposés, montrer les divergences, les hésitations des plus savants jurisconsultes : Accurse, qui dans la *Grande Glose*, paraît adopter tantôt une opinion, tantôt une autre ; Antoine Favre, qui après avoir dans ses *Conjectures*, déclaré que le mari est propriétaire de la dot *ex jure gentium*, la femme *ex jure quiritium*, se rétracte dans un ouvrage suivant ; enfin Cujas, qui commence par reconnaître que le mari est *vere dominus* et professe en d'autres passages que la femme conserve, durant le mariage, la propriété naturelle de sa dot.

Aujourd'hui cette vieille controverse peut être considérée comme éteinte ; le mari est véritablement et exclusivement propriétaire des choses dotales. C'est le système universellement admis par les auteurs modernes ; s'il peut paraître se heurter à quelques textes, il a l'avantage d'expliquer les particularités du régime dotal romain, et vrai dans les premiers siècles de Rome, vrai à l'époque classique, il est encore vrai sous Justinien. Il nous reste à le justifier, en écartant les contradictions qu'il a soulevées.

Nous n'insisterons pas sur ce qui se passait dans l'ancien droit romain ; nous avons rappelé dans l'introduction historique de ce travail quelle était alors l'organisation de la famille romaine, comment il résultait des liens de la *conventio in manum* l'impossibilité pour la femme d'avoir un patrimoine distinct de celui dont elle subissait la jouissance. Ou bien la femme était *sui juris*,

et alors elle était exactement, au point de vue des biens, dans la situation de l'adrogé ; ou bien elle était *alieni juris*, et le patrimoine que son père lui abandonnait au moment du mariage, se trouvait *ipso jure* incorporé au patrimoine du mari.

A l'époque classique les textes abondent en faveur du droit de propriété du mari sur les biens dotaux. Au commencement du titre *de jure dotium* , se trouve le principe emprunté au jurisconsulte Paul par les compilateurs du *Digeste*. *Dotis causa perpetua est et cum voto ejus qui dat, ita contrahitur ut semper apud maritum sit.* (L. 1, *D.*, *de jure dotium*, XXIII, 3.) « Or, dit M. Pellat, ce texte est tiré d'un passage où Paul s'occupait de la *justa causa* requise pour que la tradition transférât la propriété ou conduisît à l'usucapion. Pour produire un tel effet , la cause doit être perpétuelle comme est la vente , et non temporaire comme est la location ; dès lors, en reconnaissant à la *datio dotis* une *causa perpetua*, Paul décidait qu'elle transférait la propriété, ou conduisait à l'usucapion. » Nous retrouvons cette idée développée par le même Paul au paragrapbe 21 de la loi 3, *de acq. vel. am. poss* : *Genera possessionum tot sunt quot et causæ acquirendi ejus quod nostrum non sit, velut pro emptore, pro donato, pro dote.* On le voit, aux yeux du jurisconsulte, la constitution de dot est un fait analogue à la vente, à la donation qui confèrent à l'acheteur, au donataire, des droits incommutables. Le texte suivant de Gaius (*Comm.*, II, 63) peut être cité comme un des plus explicites : *Accidit aliquando ut qui dominus sit, alienandæ rei potestatem non habeat, et qui do-*

minus non sit, alienare possit; nam dotale prædium maritus invita muliere per legem Juliam prohibetur alienare, quamvis ipsius sit. Voilà qui est formel ; comment en présence de ce texte ne pas admettre le droit de propriété du mari, et, le fait seul de la nécessité d'une loi pour interdire au mari d'aliéner le fonds dotal, ne démontre-t-il pas qu'en principe il en avait le droit parce qu'il en était propriétaire?

Le *Code* et le *Digeste* renferment encore de nombreux textes qui tous aboutissent à reconnaître au mari les droits d'un propriétaire. Il peut affranchir les esclaves dotaux, *etiam invita uxore, libera facultas manumittendi dotalia mancipia.* L'esclave dotal institué héritier fait adition par son ordre. (L. 58, *sol. mat. D.*) Les servitudes qui existaient sur le fonds appartenant en propre au mari, au profit du fonds que la femme apporte en dot, s'éteignent par confusion. (L. 7, *D., de fund. dot.*) Toutes ces décisions constituent autant de preuves à l'appui du droit de propriété du mari.

Quelques auteurs ont voulu établir une distinction entre le cas où la dot était constituée au mari purement et simplement, et le cas où elle lui était remise sur estimation ; ni le *Digeste*, ni le *Code* n'ont reproduit cette distinction, et il n'y a lieu d'établir aucune différence entre le cas d'estimation et le cas de non-estimation, au point de vue de la translation de la propriété des biens dotaux ; non seulement les textes que nous venons de citer s'appliquent à des constitutions dotales sans estimation, mais certains d'entre eux, et notamment la loi 3, I, *D., de public.*, prévoient expressément les deux cas ;

cette dernière loi accordant au mari l'exercice de l'action publicienne dans l'un comme dans l'autre est explicite en faveur de leur assimilation.

Pour achever d'établir que le mari est propriétaire des biens dotaux, il nous reste à répondre aux objections que ce système a soulevées et aux textes qu'on lui a opposés. Réfutons d'abord l'argumentation de Doneau que nous avons rapportée en nous demandant, en tête de ce chapitre, si la femme restait propriétaire des choses dotales. Et d'abord, rangeant la perpétuité du droit parmi les attributs de la propriété, le mari, dit-il, ne détient, la dot que pour un temps, et c'est une règle du droit classique qu'on ne devient pas propriétaire *ad tempus*. Nous trouvons la réponse à cette objection de Doneau dans la formule de Paul, citée plus haut : *Dotis causa perpetua est, et cum voto ejus qui dat, ita contrahitur ut semper apud maritum sit*. Le mari, dit Doneau, ne peut aliéner la dot, et le pouvoir d'aliéner est un attribut de la propriété. Il y a là une erreur, car la loi Julia ne s'applique qu'au fonds dotal et non à la dot en général ; en outre il est inexact de dire que celui-là seul est *dominus*, qui peut aliéner : le pupille qui n'a pas cette capacité n'est-il pas propriétaire? De ce que les textes refusent d'attribuer au mari le trésor trouvé sur le fonds dotal, Doneau tire un nouvel argument pour décider qu'il n'est pas propriétaire et qu'il n'a pas plus de droits qu'un usufruitier. Mais l'on ne saurait assimiler le mari à un usufruitier ; car si il n'acquiert pas les produits qui n'ont pas le caractère de fruits, à titre définitif, il les acquiert du moins à titre provisoire, mais ils

seront évidement compris dans l'*actio rei uxoriæ*, et il sera tenu de les restituer en même temps que la dot elle-même. L'usufruitier, au contraire, n'aura pas un seul instant joui de ces produits. Ainsi tombe l'argumentation de Doneau. Mais comment répondre aux textes dans lesquels il est écrit que la dot est le bien de la femme? Comment expliquer le passage de Thryphoninus : *Quamvis in bonis mariti dos sit, mulieris tamen est*. Le jurisconsulte proclame que le mari est propriétaire des choses dotales, mais en même temps il affirme que la dot appartient aussi à la femme. Il semble qu'il y ait là contradiction. Mais il s'agit seulement de bien déterminer le sens de cette dernière proposition : *Mulieris tamen est*. Posons l'espèce que prévoit Tryphoninus : une femme a acheté un immeuble et, suivant l'usage, elle a stipulé de son vendeur une *cautio duplæ*, en cas d'éviction ; puis elle se marie et apporte cet immeuble en dot à son mari sans estimation. Un tiers survient qui intente contre le mari au sujet de ce fonds la revendication ou l'action hypothécaire et qui obtient gain de cause : le mari est évincé : *quid juris ?* Il est clair que si le fonds constitué en dot avait été estimé, aucune difficulté ne se présenterait ; l'estimation valant vente, le mari évincé aurait pu agir *ex empto* contre sa femme, et celle-ci aurait pu recourir immédiatement *ex stipulatu* contre son vendeur, mais notre texte ne s'occupe pas de ce cas. Dans l'espèce, l'éviction subie par le mari ne fait pas naître à son profit une action contre la femme ; il semble donc que cette dernière ne devrait pouvoir agir *ex stipulatu* qu'à l'époque où, la dot devant être restituée, elle souffrira de ce

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

que l'immeuble ne figure pas dans la restitution. Mais Tryphoninus donne une solution contraire. C'est que *constante matrimonio*, la femme a un droit sur la dot, un avantage de fait, il est vrai, plutôt qu'un droit proprement dit, droit que Tryphoninus appelle *emolumenti potestas* et qui ne consiste pas seulement, dit M. Pellat, en ce qu'elle a une créance conditionnelle, éventuelle pour la restitution de la dot, mais encore en ce qu'elle en retire un émolument actuel, puisque les fruits des biens dotaux sont appliqués aux besoins communs, aux dépenses du ménage, aux charges du mariage, par conséquent employés dans son intérêt et à son profit, tout autant qu'au profit du mari. Il est donc évident que, dès à présent, la femme ressent un dommage de l'éviction du fonds constitué en dot, bien que le mari soit propriétaire de toutes les choses dotales. Il n'en faut pas davantage pour justifier l'exercice immédiat par la femme de l'action *ex stipulatu duplæ*.

Quant aux autres textes dont on se sert pour soutenir la thèse en faveur de la propriété de la femme, on peut faire remarquer que dans plusieurs, le mot dot est pris comme synonyme de « droit à la dot » ; c'est Cujas qui l'observe : *Alias dotis nomine significetur jus repetendæ dotis soluto matrimonio*. Les commentateurs ont trouvé les explications les plus variées, quelquefois les plus curieuses, et parmi ces dernières, citons celle-ci indiquée encore par Cujas : *Promiscue solent se conjuges afficere eis nominibus : mulier maritum solet vocare dominum, maritus uxorem vocare dominam*. Hugolinus donne cette explication : « Dites, si vous voulez,

que la femme est qualifiée de propriétaire à raison de l'espérance qu'elle a de le devenir un jour, de même que dans la loi 11, *de lib. et post.*, les fils, *etiam vivo patre, quodam modo domini existimantur ;* ou bien, dites qu'elle est ainsi appelée parce qu'elle jouit de la dot en commun avec son mari, que les revenus servent à subvenir à ses besoins. » On le voit, cette dernière idée est celle invoquée par M. Pellat, et que nous avons citée dans l'explication du texte de Tryphoninus. MM. Demangeat (1), de Savigny (2) l'ont également adoptée. Il nous semble cependant que l'on ne doit point séparer les deux propositions, et qu'il est préférable à cette considération que la femme partage, pendant le mariage, les revenus des choses dotales, de joindre cette autre, que ces choses dotales lui feront retour, à l'époque de la dissolution. Pothier, après avoir décidé que durant le mariage le mari était le véritable propriétaire des biens dotaux, s'exprime ainsi à propos des droits de la femme : « C'est par rapport à cette restitution et en considération de cette restitution qui doit lui être faite un jour de sa dot, que la dot est appelée quelquefois, dans les textes de droit, le bien et le patrimoine de la femme. »

En résumé, à l'époque classique du droit romain, c'est bien au mari qu'appartient la propriété des choses dotales. Nous pourrions dès à présent, montrer que Justinien n'a point non plus reconnu à la femme un droit de propriété sur la dot et que la constitution de 529, qui forme la loi 30 au *Code*, *de jure dotium*, V, XII, a res-

(1) Demangeat, *Du fonds dotal*, p. 66.
(2) Savigny, *Tr. de droit rom.*, II, p. 114.

pecté ces principes. Mais, remettant à plus tard cet examen de la législation de Justinien, nous pensons devoir entrer dans le cœur même de notre sujet, et après avoir établi que la femme n'est point propriétaire de la dot, nous demander quels sont les droits qu'elle puise dans la constitution de dot.

Le mari était propriétaire des biens dotaux ; la femme a-t-elle du moins, à l'occasion de ces biens, un droit de créance ?

Suivant des théories récentes qui se sont fait jour en Allemagne, la femme ne serait pas plus créancière des biens dotaux qu'elle n'en est propriétaire. L'*actio rei uxoriæ* prendrait sa source non pas dans le fait de la constitution d'une dot, mais dans la répudiation ou le veuvage, et le résultat de cette action serait plus de lui attribuer une sorte de secours alimentaire que de lui restituer ce qui lui est dû.

Il est certain qu'à l'origine, l'espoir de restitution que la femme peut avoir est si fragile, si éventuel qu'on hésite à le considérer comme un droit de créance ; il faut, pour que ce droit prenne naissance, que la restitution de la dot ait été expressément stipulée. Nous pensons du moins qu'à l'époque classique, le droit de la femme à recouvrer sa dot est un droit formel, précis et qui mérite la qualification de droit de créance. Mais ce droit de créance, la femme ne l'exercera qu'à l'époque incertaine de la dissolution du mariage.

Avant d'étudier ce droit, voyons si la femme n'a rien en dehors de cet espoir d'obtenir un jour la restitution de sa dot. Or la constitution de dot est pour elle l'origine

d'un autre droit qu'elle exercera, non pas après la dissolution du mariage, mais pendant le mariage, et qui peut se résumer dans deux avantages principaux, celui de vivre *ex re mariti*, et celui de pouvoir modifier la valeur et l'objet de la créance dotale.

Le premier de ces avantages autorise la femme à exiger que les fruits de la dot soient employés à subvenir à son entretien et à celui de ses enfants, à supporter toutes les charges du ménage. C'est ce droit que Tryphoninus, dans la loi 75, *de jure dot.*, *D.*, qualifie : *emolumenti potestas.* M. Pellat y voit bien l'idée d'un droit à vivre *ex dote.* En outre, le pacte qui nous est signalé par le titre *de pact. dot.*, *D.* : *Ut fructus dotis maritus in dotem converteret et mulier se suosque aleret* (I, L. 23, 4, *D.*), montre par le fait même de son existence, que, de droit commun, la femme avait, pendant le mariage, un droit à vivre sur les biens dotaux.

Il existe au profit de la femme un second droit qu'on appelle « droit de *permutatio dotis* » qui, à raison de son importance, mérite que nous nous y arrêtions. Ce droit consiste dans la faculté laissée à la femme de modifier l'objet de sa créance. Paul nous le signale (L. 25, *de jur. dot.*, *D.*) : *Permutatio dotium conventione fieri potest.* Modestin ajoute : *Si hoc mulieri utile sit.* La *permutatio dotis* ne peut résulter que d'une convention intervenue entre la femme et le mari ; Julien s'occupe d'une convention de ce genre dans la loi 21, *D., de pact. dot. : Si mulier dotis causa promiserit certam summam, et pro ea pecunia mancipia in dotem dederit ea conditione ut periculo ejus essent, et si quid ex his natum esset ad eam*

pertineat : stari pacto convento oportebit. Nam constat posse inter virum et uxorem conveniri, ut dos quæ in pecunia numerata est, permutetur et transferatur in corpora, cum mulieri prodest. On le voit, Julien a soin de dire, de même que Modestin : *cum mulieri prodest.* C'est qu'il faut en effet que la femme ne soit pas lésée par cette convention et c'est ce que veulent exprimer les jurisconsultes, qui n'ont pas voulu dire par là, comme on l'a soutenu, que la femme doit nécessairement gagner à cette substitution. S'il en était ainsi, en effet, la convention dont il s'agit n'aurait pu être valablement faite pendant le mariage, puisque c'eût été alors une donation interdite entre époux.

A l'époque classique, la *permutatio dotis* pouvait avoir lieu *ex pecunia in rem, ex re in pecuniam, ex re in rem.* Le *Digeste* fournit des exemples de ces diverses *dotis permutationes.*

La loi 21 *de pact. dot.*, *D.*, XXIII, IV, citée plus haut, nous donne un exemple de *permutatio ex pecunia in rem* en décidant que des esclaves peuvent remplacer, sous la condition qu'il seront aux risques de la femme, une somme fixe promise par elle en dot. La loi 32 *de jure dotium* renferme au contraire une *permutatio ex re in pecuniam.* Il s'agit d'un mari qui, *voluntate mulieris*, a vendu une fraction du fonds dotal, des arbres par exemple ; il est devenu envers la femme débiteur du prix de vente au lieu et place des arbres vendus : *Nummi, ex ea venditione recepti, sunt dotis ;* ce dernier mode de *permutatio ex re in pecuniam* ne survécut pas à la période classique. Le droit de Justinien interdit de trans-

former une créance d'immeuble en une créance de somme d'argent. *Maneat*, dit l'empereur, *in fundo dotali jus intactum*. C'est la conséquence nécessaire de la prohibition absolue d'aliéner le fonds dotal. Si, en effet, il eût dépendu de la femme de pouvoir par un simple pacte renoncer à sa créance du fonds dotal et lui substituer une créance de somme d'argent, le mari aurait pu aliéner valablement l'immeuble dotal qui aurait cessé de l'être, et le *jus intactum mulieris in fundo dotali* n'eût été qu'un vain mot. La *permutatio dotis ex re in pecuniam* sur le fonds dotal dut être implicitement abrogée par la législation qui déclarait le fonds dotal absolument inaliénable. C'est ce dont nous pourrons plus facilemeut nous convaincre lorsque nous analyserons la constitution de 530.

Nous passons maintenant au moment où le mariage prend fin et nous allons aborder l'étude des droits de la femme au dernier des point de vue que nous avons signalés au début de ce travail: celui de la restitution de la dot.

III

DES DROITS DE LA FEMME SUR LES BIENS DOTAUX APRÈS LA DISSOLUTION DU MARIAGE

Nous avons montré dans notre Introduction comment à l'origine le caractère de la dot était incontestablement la perpétuité, et comment peu à peu l'idée de restitution se fit jour jusqu'à l'introduction de l'action *rei uxoriæ*, qui ne fut tout d'abord que la protection civile accordée à une dette morale du mari envers sa femme, analogue à la dette morale du père envers ses enfants.

Nous n'avons pas la formule de l'action *rei uxoriæ ;* mais nous savons qu'elle était *in bonum et æquum concepta ;* elle faisait à ce point de vue partie d'un groupe spécial d'actions que Cujas cite comme présentant le caractère particulier d'échapper aux effets rigoureux de la *capitis deminutio*. Ces actions étaient : l'action d'injures, les actions *de effusis* et *sepulchri violati*, et enfin la *querela inofficiosi testamenti*. Savigny (*System.*, t. II, p. 93) constate la même particularité ; mais, suivant lui, l'action *rei uxoriæ* aurait été en même temps action de bonne foi et *actio in bonum et æquum concepta*, ces deux qualités étant indépendantes l'une de l'autre, mais non pas incompatibles.

On pourrait se demander comment les jurisconsultes romains ont été conduits à réunir en un même groupe des actions aussi diverses en apparence que l'action do-

tale, l'action d'injures, la *querela inofficiosi testamenti?* M. Gide (1) a proposé l'explication suivante : suivant lui, le caractère distinctif et essentiel de ces actions, c'est qu'elles ne sont pas à proprement parler des actions pécuniaires. Sans doute, comme toute action en droit romain, elles aboutissent à une prestation pécuniaire, mais, pécuniaires dans leur objet, elles ne le sont point dans leur origine et dans leur principe, et l'on peut dire de toutes ces actions ce qu'Ulpien dit de l'une d'elle : *Non est damnum pecuniarium, nam ex bono et æquo actio oritur.* (L. 5, *D.*, *de his qui eff.*, IX.) Et, en effet, l'action d'injure a pour but de réparer le préjudice né de l'injure ; la *querela inofficiosi testamenti* tend à réparer le préjudice né de ce que le testateur a méconnu le devoir de famille ; de même, l'action *rei uxoriæ* qui, comme le rapporte Aulu-Gelle, fut créée lors de l'introduction du divorce, a pour but de réparer le préjudice moral qui naissait pour la femme de la cessation de la vie commune et des avantages que cette vie commune lui valait dans la société.

L'action *rei uxoriæ* est donc, d'après ce système, une action extra-pécuniaire, dans son principe, tout comme l'action d'injure.

Cette théorie est assurément fort ingénieuse et permet à son auteur d'expliquer facilement les particularités de l'action *rei uxoriæ ;* mais elle est repoussée par tous ceux qui admettent qu'il résulte des textes que le mari est débiteur de la dot, du jour de sa constitution et que ce principe est par elle formellement contredit.

(1) *Du caractère de la dot en dr. rom.*, p. 29.

Nous nous rangeons à cette dernière opinion, estimant que le droit de la femme à recouvrer sa dot est un droit formel, précis et qui mérite bien la qualification qu'on a voulu lui refuser, de droit de créance. Nous avons dit que l'action *rei uxoriæ*, d'abord restreinte au cas de divorce, s'était étendue à un cas nouveau, celui de la mort du mari ; une loi restée inconnue introduisit vers la fin du VIe siècle le système des *retentiones* qui permit de déterminer s'il ne serait pas juste de laisser au mari une certaine part de la dot ; c'est donc qu'en principe il est obligé de la rendre tout entière. Sinon pourquoi établir cette détermination de la portion de dot qu'il pourra retenir ? Il y avait donc bien une obligation positive à la charge du mari, et par conséquent un droit au profit de la femme qui est, sans aucun doute, créancière de sa dot. Déjà avant la fin de la république, le mot de Boëce, nous le voyons, était vrai : *Dos, licet constante matrimonio in bonis mariti sit, est tamen in uxoris jure.*

Remarquons qu'au point de vue des risques, la femme est considérée comme un véritable prêteur. La dot consiste-t-elle en choses de genre, elle ne supportera pas les risques ; consiste-t-elle en corps certains qui n'ont point été estimés, elle les supportera. Dans le premier cas, c'est la même règle qu'en matière de *mutuum* ; dans le second, c'est la même règle qu'en matière de commodat avec la même restriction. Si le mari a le droit de disposer des objets mobiliers, il ne peut du moins arriver par là à changer la nature de sa dette ; s'il les aliène à tort, il s'expose à des dommages-intérêts. Il est

donc tenu de conserver ces objets comme un *debitor certæ rei*, et il en est responsable.

La femme est encore traitée comme un créancier ordinaire dans le cas de vol d'une chose dotale ; elle ne pourra exercer l'*actio furti*.

Citons enfin la loi Ælia Sentia, portée sous Auguste, qui déclare nuls les affranchissements faits par le débiteur insolvable en fraude de ses créanciers. Cette loi s'applique dans l'intérêt de la femme (L. 21, *D.*, *de manumissionibus*), *licet alios creditores* (*maritus*) *non habeat libertas servi impedietur, ut constante matrimonio deberi dos intelligatur*.

En cas d'insolvabilité du mari, la femme pourra donc invoquer la loi Ælia Sentia et tenir pour non avenus les affranchissements faits en fraude de ses droits. Peut-être en pareille circonstance devrait-on admettre qu'elle pourrait critiquer les aliénations qu'il a consenties, comme peut le faire tout créancier et aux mêmes conditions.

Après l'examen de ces nombreuses raisons, nous croyons que nous étions tout à l'heure fondés à reconnaître à la femme un véritable droit de créance.

En principe, c'était la dissolution du mariage qui donnait lieu à la restitution de la dot. Ce fait de la dissolution pouvait se produire de trois manières : par la mort de la femme ; en effet, l'usage s'introduisit que la femme stipulât la restitution de sa dot pour elle et pour ses héritiers : dans ce cas ce n'était plus par l'action *rei uxoriæ*, mais par l'action *ex stipulatu* qu'on agissait en restitution. La dissolution se produisait en outre par le divorce et par le prédécès du mari :

Il était conforme au but de la dot de décider qu'elle resterait entre les mains du mari tant que durerait le mariage ; mais le principe souffrait des exceptions. Dès l'époque classique, on reconnut à la femme le droit d'exiger la restitution de sa dot, lorsque son mari la dissipait. Dans certains cas aussi, la restitution pouvait avoir lieu à l'amiable.

Dans le cas où le mariage était dissous par le prédécès du mari ou par le divorce, la femme en exerçant l'action *rei uxoriæ*, obtenait la restitution de sa dot immédiatement, s'il s'agissait de corps certains ; si, au contraire, la dot se composait de choses *fongibles*, ce qui comprend le cas où elle se compose de choses estimées, le mari jouissait alors de trois délais d'un an pour se libérer.

Au cas où les affaires du mari sont en assez mauvais état pour compromettre sa dot, la femme, nous l'avons dit, pouvait agir avant l'époque normale de la restitution. La loi 24, *D.*, XXIX, III, s'exprime ainsi : *Si constante matrimonio, propter inopiam mariti mulier agere volet, unde exactionem dotis initium accipere ponamus? Et constat exinde dotis exactionem competere, ex quo evidentissime apparuerit mariti facultates ad dotis exactionem non sufficere.* Il résulte de la loi 30, *de jure dot.*, V, XII, que, dans l'ancien droit, on avait recours à une fiction pour exercer dans ce cas l'action en restitution, *ficti divortii falsa dissimulatione.*

Cette fiction d'un divorce disparut avec la constitution de 528, qui modifia profondément le droit antérieur tant au point de vue du droit lui-même qu'au point de vue

du moment où la femme put exercer son action. Au point de vue du droit lui-même : en effet, par la fiction du divorce, la femme recouvrait sa dot comne elle l'eût recouvrée à la dissolution réelle du mariage ; au contraire, la loi de 528 établit une situation provisoire et remet bien la dot entre les mains de la femme, mais sans lui faire perdre son caractère dotal. *Nullam aliam ob causam*, dit Godfroy (frag. 441, F.), *res mulier consequitur quam ut fructus earum percipiat.*

Au point de vue du moment où la femme put exercer son action, le droit antérieur fut également modifié ; dans le droit classique, il fallait que le mari fût *evidentissime* insolvable ; il suffira désormais qu'il soit *ad inopiam deductus*.

Signalons, en outre, un cas exceptionel prévu par les lois Julia et Pappia Poppœa, où nous voyons la femme pouvoir pendant le mariage, agir en restitution de sa dot. (*D.*, LL. 61, 63, 65, *solut. matr.*) Il s'agit de l'affranchissement de l'esclave dotal.

Il semble que les lois Julia et Pappia Poppœa continrent une disposition destinée à mettre un frein à la multiplicité des affranchissements opérés par le mari. Avant ces lois, lorsque le mari avait *invita uxore* affranchi un esclave dotal, il se soumettait au payement d'une indemnité envers sa femme ; si d'ailleurs la femme avait ratifié l'affranchissement, on se trouvait alors en présence d'une *permutatio dotis*. Dans les deux cas, le mari ne devait le payement de l'indemnité ou de la nouvelle dette qu'à la dissolution du mariage, époque à laquelle s'ouvrait pour la femme le droit de réclamer sa dot.

Sans doute, les maris usèrent sans mesure de ce droit d'affranchissement, mais les lois Julia et Pappia Poppœa, intervinrent et décidèrent que tout affranchissement d'esclave auquel la femme n'aurait pas concouru, ouvrirait pour elle le droit de réclamer immédiatement les droits de patronat qu'acquérait le mari et d'exiger en général *quidquid liberto libertatis causa impositum fuerit*.

Si, en principe, la dot ne peut pas, à l'époque classique, être redemandée par la femme durant le mariage, elle ne peut pas non plus être volontairement rendue par le mari. Mais ce dernier principe reçoit aussi des exceptions que nous trouvons dans la loi 73, *D.* XXIII, III, *de jur. dot.*, et la loi 28, *sol. matr.*, *D.*, XXIV, IV.

Dans le premier de ces textes, nous lisons ; *Manente matrimonio, non perdituræ uxori ob has causas dos reddi potest, ut sese suosque alat, ut fundum idoneum emat, ut in exilium, ut in insulam relegato parenti præstet alimonia, aut ut egentem virum, fratrem, sororemve sustineat*. Nous trouvons encore un autre cas ajouté à cette nomenclature par le second texte que nous avons cité : *ut æs alienum solvat*.

Plusieurs systèmes ont été proposés pour expliquer cette prohibition des restitutions anticipées de la dot. Hasse et Glück ont soutenu qu'il ne fallait voir dans cette prohibition que la conséquence de l'interdiction des donations entre époux et ils cherchent à montrer que les exceptions permises par les lois que nous avons signalées, sont des cas où la restitution de la dot ne revêt pas le caractère d'une donation.

Un second système, exposé par M. Franck, prétend

que l'interdiction des restitutions anticipées est absolument indépendante de la prohibition des donations entre époux, qui ne suffit pas à expliquer les textes. Mais elle découle de cette idée que les époux ne peuvent changer à leur gré la destination de la dot, et qu'en conséquence les cas spéciaux où la restitution anticipée est autorisée sont précisément ceux où la dot n'est rendue que pour fournir à des dépenses utiles ou avantageuses. On conçoit fort bien ce second système reposant sur l'application de la dot à sa destination normale, et expliquant que la restitution en fût exceptionnellement permise, lorsqu'un but légitime écartait la crainte que la femme ne l'ait recouvrée que pour la dissiper.

Pour terminer cette question de savoir quand la dot peut être restituée, répondons à l'objection que l'on peut tirer de la loi 36, *de jure dotium*, où nous voyons que la femme peut non seulement modifier, mais complètement anéantir la créance dotale. N'est-il pas singulier, a-t-on dit, que la femme puisse renoncer à sa créance dotale au profit d'un tiers, et qu'il lui soit interdit d'accepter la restitution anticipée de sa dot à son profit ? C'est que le législateur avait fort bien observé qu'il était moins périlleux d'autoriser la femme à renoncer à sa créance, en en faisant bénéficier un tiers, que de lui permettre d'accepter une restitution, dont l'effet doit être de lui rendre la libre disposition de ses biens.

DE L'OBJET DE LA CRÉANCE DOTALE

L'objet de la créance dotale se détermine en tenant compte de la nature des biens dotaux, du mode de constitution de la dot et des modifications que la *permutatio dotis* a pu introduire dans l'objet primitif de l'obligation du mari. A ce principal de la créance dotale viennent s'ajouter certains accessoires, fruits ou accessions, que l'on peut déterminer en prenant pour base l'idée de l'étendue des risques que le mari a pris à sa charge, et l'idée du but même de la dot, qui lui est remise *ut onera matrimonii sustineat*.

Ce sont les principes ordinaires des obligations qui régissent l'obligation du mari. En principe, le mari doit être considéré comme débiteur des objets mêmes qui ont été apportés en dot ; son obligation sera de choses fongibles ou de corps certains suivant que des choses fongibles ou des corps certains lui auront été remis. Si une estimation de l'apport dotal est intervenue, il faut distinguer suivant que l'estimation vaut vente (ce qui est présumé en l'absence d'une déclaration formellement contraire) (L. 69, 37, *de jur. dot.*, *D.*), ou qu'elle ne vaut pas vente et n'a alors d'autre but que d'évaluer, à l'avance, l'indemnité à payer à la femme, au cas où la restitution en nature ne pourrait plus avoir lieu. Au premier cas, le mari acquiert alors les choses dotales, non comme mari et en vertu de la *datio dotis*, mais comme acheteur, en vertu de la tradition ou mancipation ; ce qui est *in dote*, c'est le montant de l'estimation. Dans le second cas, le mari doit les objets dotaux eux-mêmes ; et l'es-

timation *taxationis causa* a eu en outre pour effet de diminuer sa responsabilité. Il répondra de la *culpa levis*, appréciée *in concreto*, c'est-à-dire qu'il devra apporter dans l'administration de la dot les soins qu'il donne à ses propres affaires.

Les difficultés surgissent lorsque la dot consiste en un usufruit, ou en un droit de créance.

Examinons le premier cas. Les hypothèses où la dot consiste en un droit d'usufruit, sont nombreuses ; il peut se faire, en effet, que la femme apporte en dot à son mari un usufruit dont elle jouit sur un bien à lui appartenant, ou bien qu'elle lui constitue sur ses biens un usufruit, en retenant la nue propriété ; ou bien enfin que la constitution de la dot émane d'un tiers, soit renonçant à un usufruit sur un bien appartenant au mari, soit lui constituant un usufruit sur ses propres biens.

1° — La femme apporte en dot à son mari un usufruit qu'elle exerce sur un bien du mari. — Que devra-t-il rendre ? Cela dépend ; si le mariage se dissout par la mort de la femme, il n'aura rien à rendre ; il n'est même pas censé *dotem lucrari*, ce qui le dispense de contribuer aux frais des funérailles de sa femme. (L. 78, pr., *de jur. dot.*, *D.*) Si le mariage se dissout par le divorce ou par la mort du mari, le mari ou ses héritiers sont alors tenus de constituer à la femme un usufruit sur le même fonds.

2° — La femme constitue en dot à son mari un usufruit sur un fonds à elle appartenant. Que deviendra le droit de la femme ? Le mari n'est ici qu'un usufruitier

qui pourra perdre son droit par non-usage, d'après les règles du droit commun. Supposons donc, en premier lieu, que cette perte de l'usufruit est arrivée, la femme est-elle encore dotée ? Non, si elle a conservé la nue propriété ; car son droit s'est trouvé complété par la réunion normale de l'usufruit ; elle n'a rien à réclamer. Si, au contraire, la femme a aliéné la propriété, elle reste dotée, car alors la consolidation ne lui a point profité. Dans le cas où le mariage se dissout par le divorce, elle peut donc réclamer au mari la réparation du tort qu'il lui a causé en laissant par non-usage l'usufruit se réunir à la nue propriété ; car elle eût pu, si le mari eût conservé cet usufruit, exiger qu'il le cédât au nu-propriétaire, ce qui eût été pour la femme un moyen de recouvrer son émolument dotal. Si nous supposons que le mari a conservé l'usufruit, il fera retour à la femme, restée nue-propriétaire, *jure communi*, si le mariage se dissout par la mort du mari : s'il se dissout par le divorce, la femme par l'action *rei uxoriæ* obligera son mari à lui céder son droit et recouvrera ainsi la pleine propriété. Si elle a aliéné la nue-propriété, la mort du mari aura pour effet de rendre l'acquéreur plein propriétaire, et la femme n'aura aucune réclamation à faire. Mais la dissolution par le divorce obligerait le mari à céder *in jure* l'usufruit à l'acquéreur de la nue propriété et la femme aurait là un moyen de recouvrer sa dot, car, ou elle a touché par anticipation le prix de la pleine propriété, ce qui l'oblige *ex empto* à compléter le droit du nu-propriétaire, ou elle ne l'a pas touché, et elle peut obtenir de ce nu-propriétaire une somme d'argent pour

le droit d'usufruit qu'elle lui fera acquérir. (I, 78, *de jur. dot., D.*) En suivant les mêmes distinctions, il serait facile de résoudre les diverses espèces qui peuvent se présenter.

Examinons le second cas, celui où la dot de la femme consiste en un droit de créance.

Distinguons d'abord deux hypothèses : ou la créance de la femme existe contre le mari, ou elle existe contre un tiers. Si elle existe contre le mari, à la dissolution du mariage, la femme recouvrera le montant de sa créance sauf les intérêts échus à partir du jour du mariage ; les choses se sont, en effet, passées comme si, ce jour-là, la femme avait reçu le payement de sa créance et avait remis la somme aux mains du mari. Dans la deuxième hypothèse que nous avons prévue, la créance que la femme apporte en dot existait contre un tiers. Le mari a pu être investi de la créance de deux manières, soit par voie de délégation, soit par une *procuratio in rem suam*.

1° La femme a délégué au mari son débiteur. Dans le cas d'insolvabilité du débiteur, sur qui va retomber la responsabilité ? A s'en tenir aux principes mêmes de la délégation, nous devrions décider qu'en cas d'insolvabilité de délégué, la perte retomberait sur le délégataire, qui n'a aucun recours à exercer contre le délégant, à moins que la delégation n'ait été acceptée qu'aux risques et périls de ce dernier. Nous pensons devoir adopter l'opinion de M. Pellat (textes sur la dot, p. 167), qui se fonde sur l'idée générale des textes en matière de dot pour croire que la délégation est toujours présumée faite aux risques de la femme et, qu'en conséquence, l'insolvabilité du débiteur délégué ne retombe sur le mari que

s'il a été négligent à poursuivre le remboursement, ou s'il a pris les risques à son compte.

2° La femme a constitué son mari *procurator in rem suam*. Cette hypothèse est prévue par la loi 49, pr., *solut. mat.*, D. Paul décide que le mari auquel n'est imputable ni dol, ni faute dans la poursuite du débiteur et qui n'a point obtenu le payement de la créance, ne pourra être poursuivi ni par l'action *rei uxoriæ*, ni par l'action de mandat. La *procuratio in rem suam* ne déplace pas la créance ; la femme qui est restée créancière, subira les risques de l'insolvabilité du débiteur.

Nous venons de voir quel était l'objet de la créance en restitution qui appartenait à la femme ; nous croyons ne devoir pas omettre, pour terminer ce sujet, d'indiquer rapidement les *retentiones* que le mari est en droit d'exercer dans certains cas sur la dot.

Ulpien (reg. VI, p. 9) classe les *retentiones* : *Retentiones ex dote fiunt aut propter liberos, aut propter mores, aut propter impensas, aut propter res donatas, aut propter res amotas. Retentiones propter liberos :* la *retentio propter liberos* ne s'exerce qu'en cas de divorce et qu'autant que le divorce vient de la faute de la femme ou de son père. Elle est de la valeur d'un sixième par chaque enfant ; mais sa valeur totale ne peut excéder trois sixièmes ; enfin elle est *in retentione, non in petitione*. Si le divorce était survenu par la faute du mari, si c'était lui-même qui en avait fait naître la cause, *ipso facto* il a renoncé aux droits qu'il pouvait avoir sur la dot, et il serait évidemment inique de lui permettre d'exercer des *retentiones*. Cependant, les *Frag-*

menta vaticana (§ 106-107) mentionnent un pacte qui pouvait être adjoint à la consitution dotale, par lequel le mari se réservait d'exercer les *retentiones propter liberos*, en cas de divorce, quel que fût l'époux coupable. On peut en ce sens invoquer également la loi 2, *de pact. dot.*, qui suppose qu'il a été convenu *ut quoquo modo dissolutum sit matrimonium, liberis intervenientibus, dos apud virum remaneret.*

2° *Retentio propter mores*. Cette *retentio* était destinée à punir la femme qui s'était rendue coupable d'infractions aux bonnes mœurs ; elle s'élevait à un sixième, dans le cas d'inconduite grave qui ne comprenait que l'adultère (*mores graviores*) ; elle n'était que d'un huitième, dans le cas d'inconduite légère, *mores leviores*. Le mari était lui-même passible de certaines peines, à raison de son inconduite ; c'est ainsi que, s'il s'était rendu coupable d'adultère et que la dot ait dû être rendue *annua*, *bima*, *trima die*, il devait la restituer immédiatement. S'il s'était rendu coupable de fautes plus légères, les intervalles d'un an étaient alors réduits à six mois. Dans le cas où la dot devait être restituée immédiatement, comme celle qui se compose de corps certains, le mari devait restituer en outre les fruits produits par la chose dans la mesure où il en eût bénéficié, s'il avait eu pour la restitution un délai d'un, deux ou trois ans.

3° *Retentio propter impensas*. Le *Digeste* consacre un titre entier aux *retentiones propter impensas*, dont le but est de permettre au mari de rentrer dans les dépenses qu'il avait faites sur les biens dotaux. Ulpien les divise en trois catégories. *Impensæ necessariæ sunt quibus*

non factis dos imminuitur, *veluti aggeres facere flumina avertere..., utiles sunt quæ rem mulieris meliorem fecerint, veluti pecora prædiis imponere..., voluptuosæ sunt quas ad voluptatem maritus fecerit, balinea exstruere.* (L. 7, XXV, 1, *D.*)

Les dépenses nécessaires diminuent la dot *ipso jure*, en ce sens que le mari ne peut pas être tenu de restituer, tant qu'il n'a pas été désintéressé des frais qu'il a faits ; dans le cas même où par erreur il aurait restitué sans rien retenir, il pourrait exercer la *condictio indebiti* comme le ferait celui qui a payé ce qu'il ne devait pas. Quant aux dépenses utiles qui n'ont servi qu'à améliorer la chose ou elles ont été faites *voluntate mulieris*, et, alors, en répétant sa dot, elle doit les déduire ; ou elles ont été faites *sine voluntate mulieris* et alors, d'après Paul, le mari n'aura pour les recouvrer qu'une action *negotiorum gestorum*. (L. 6, XXV, 1, *D.*)

Les dépenses voluptuaires ne peuvent être l'objet d'une rétention, alors même que la femme les aurait approuvées. Toutefois on permettra au mari d'enlever ce qui peut être séparé sans détérioration.

4° *Retentio propter res donatas*, *propter res amotas*. Le but de cette dernière catégorie de *retentiones* était d'empêcher que l'un des époux s'enrichisse au détriment de l'autre ; la première permettait au mari donateur de faire valoir la prohibition des donations entre époux ; la seconde lui permettait de s'indemniser des détournements qui avaient pu être commis par la femme durant le mariage. Ces deux *retentiones* s'exerçaient également *via retentionis* et *via petitionis*.

DES ACTIONS ACCORDÉES A LA FEMME POUR LA RESTITUTION DE SA DOT

Nous ne reviendrons pas sur ce que nous avons dit plus haut de l'introduction de l'action *rei uxoriæ* destinée à fournir à la femme une protection efficace contre les abus du pouvoir marital et à transformer l'obligation morale de restitution en obligation civile. Mais, avant que le législateur eût songé à protéger la femme à l'aide de l'action *rei uxoriæ*, il est vraisemblable que l'usage s'était déjà introduit d'obliger le mari à la restitution de la dot, en l'engageant dans les liens de la stipulation; aussi peut-on admettre que l'action *ex stipulatu* a précédé l'action *rei uxoriæ* et que celle-ci n'est venue que consacrer un usage antérieur.

L'action *rei uxoriæ*, nous l'avons dit, était *in bonum et æquum concepta*, personnelle et intransmissible. Elle faisait partie, nous l'avons montré, d'un petit groupe d'actions exceptionnelles dont l'inconvénient grave était de laisser au juge une liberté d'appréciation illimitée,qui faisait souvent de cette action un secours inefficace. C'est ce qui amena les femmes à revenir à l'emploi de la stipulation, qui, transformant la dette du mari en une dette de droit commun, soustrait l'estimation du *quantum* de la restitution aux incertitudes d'une évaluation *ex æquo et bono*. La femme ne se servait plus des mots de l'ancienne formule: *Quidquid æquius melius ex dote reddi*, mais elle employait les termes de la stipulation ordinaire,qui lui procurait une action pécuniaire, trans-

missible et exempte de toutes retenues, une action de droit strict, en un mot. Ces deux actions *ex stipulatu* et *rei uxoriæ*, qui existèrent longtemps côte à côte, se séparaient par de profondes différences qu'il nous paraît intéressant d'indiquer.

1° L'action *rei uxoriæ* était de bonne foi ; l'action *ex stipulatu* de droit strict. 2° L'action *rei uxoriæ* était personnelle ; l'action *ex stipulatu* s'exerçait suivant les règles du droit strict. 3° La première était intransmissible; la seconde appartenait aux héritiers de la femme. 4° Le mari poursuivi par l'action *rei uxoriæ* jouissait de certains délais de restitution et des *retentiones ;* l'action *ex stipulatu* ne comportait aucun de ces bénéfices.

D'un côté, nous le voyons, l'action *rei uxoriæ* accordait aux intérêts du mari une protection équitable et garantissait mieux en un sens ceux de la femme par la reconnaissance de sa personnalité ; d'autre part, l'action *ex stipulatu*, action de droit strict, était dirigée contre le mari, mais pouvait aussi, parfois, compromettre, par l'inflexible rigueur du droit civil, les droits mêmes de la femme qu'elle avait pour but de protéger. Justinien devait fondre ensemble ces deux actions et, réunissant les avantages que l'une et l'autre offraient à la femme, devait les attacher à l'action *de dote* née avec la constitution de 530 et que nous étudierons avec les autres réformes de l'empereur.

IV

DES GARANTIES ACCORDÉES A LA FEMME POUR LA RESTITUTION DE SA DOT

Après avoir étudié quels sont les droits de la femme sur les biens dotaux après la dissolution du mariage, nous allons aborder l'examen des différentes mesures de protection qui sont venues successivement assurer à la femme la restitution de sa dot. Nous verrons comment la femme qui, à l'origine, n'avait aucun droit sur sa dot a fini par en devenir créancière, comment les jurisconsultes refusèrent toujours de reconnaître en sa faveur un droit de propriété, alors même que son droit à la restitution de la dot se trouva entouré de tant de privilèges et de garanties qu'en fait, il équivalait à un droit de propriété. La jurisprudence, dès l'époque classique, en conférant à la femme un *privilegium inter personales actiones*, la considérait comme une créancière préférable aux autres créanciers chirographaires du mari. Justinien fit plus en organisant à son profit un droit de préférence d'une nature assez difficile à déterminer et plus tard, en lui accordant une hypothèque légale, générale et privilégiée.

C'est la fin de la république qui avait vu apparaître les mesures protectrices qui, plus tard, devaient si grandement s'étendre et se multiplier. La prohibition rigoureuse des donations entre époux vint empêcher le mari

abusant de la faiblesse de sa femme, d'obtenir d'elle soit une rénonciation valable à sa créance en restitution de la dot, soit une donation de ses paraphernaux. Puis, c'est la défense faite au mari d'une restitution anticipée pendant le mariage ; le législateur craignant que la femme ne dissipe la dot ainsi restituée, veut la protéger contre elle-même. Nous avons vu que ce n'était que dans des cas très exceptionnels et dans des circonstances extrêmes que cette prohibition était levée. Puis viennent la loi Julia, relative au fond dotal, les édits d'Auguste et de Claude, qui déclarent nuls les engagements que la femme contracte dans l'intérêt de son mari, le sénatus-consulte Velléien, qui la rend d'une façon générale incapable d'intercéder pour autrui.

On le voit, la créance de la femme était solidement garantie, contre les actes du mari, qui ne pouvait la compromettre ni en disposant du fond dotal, ni même en se rendant insolvable ; elle était en outre garantie contre la faiblesse ou l'imprévoyance de la femme elle-même, car le législateur veillait à ce qu'elle ne pût facilement s'en dépouiller, ni la dissiper.

Certains auteurs nous paraissent toutefois être tombés dans l'exagération et l'inexactidude. Suivant Alban d'Hauthuille (*Revue de législ.*, VI, p. 320), la combinaison des diverses mesures protectrices que nous venons d'indidiquer aurait eu, dès l'époque classique du droit romain, cette conséquence nécessaire : « c'est que la dot se trouvait toujours exister pour la femme lors de la dissolution du mariage : c'est qu'il ne dépendait ni d'elle, ni du mari, ni même de leur commune volonté, que la dot pût être

consumée pendant le mariage. » Là est évidemment l'exagération. Assurément le mari est tenu de restituer un jour la dot ou sa valeur, et il lui est interdit de faire cette restitution durant le mariage. Sans doute la femme ne pouvait aliéner les objets dotaux, puisqu'elle n'en était point propriétaire. Mais si elle n'était point propriétaire de ces objets, du moins elle en était créancière et, si son droit ne s'exerçait point sur eux directement, il pouvait du moins s'exercer avec une certaine liberté sur la créance en restitution et les sûretés accessoires qui y étaient jointes.

Il est de droit commun que tout créancier peut, même avant l'exigibilité de sa créance, en disposer. La femme en principe a ce pouvoir et peut valablement abdiquer au profit d'un tiers son droit à la dot. La femme, pour effectuer ce transport, aura recours soit à une *procuratio in rem suam*, soit à une délégation, de telle façon que, à l'époque où la dot doit sortir des mains du mari, la restitution en sera faite non à la femme, mais au délégataire. La loi 36, *de jure dotium*, nous présente un cas de disposition à titre gratuit faite par la femme et qui a pour effet de la dépouiller de son action en reprise. Une créance sur un tiers a été constituée en dot ; le mari en fait *acceptilatio jussu nulieris. Res perit mulieri*, dit le jurisconsulte.

La prohibition des donations entre époux interdisait cependant à la femme toute convention qui aurait eu pour résultat d'avantager indirectement le mari. La remise qu'elle lui ferait par une acceptation ou par un pacte *de non petendo*, de l'obligation de restituer la dot, ne se-

rait pas valable, non plus que tout autre pacte cachant une dispense de restituer une partie de la dot. Il est cependant un cas où, par exception, la donation entre époux étant admise, la remise faite par la femme au mari aura son effet ; c'est lorsque, *animo donandi*, la femme a consenti à l'affranchissement d'un esclave dotal ; le mari n'est pas obligé de restituer les divers profits qu'il tire de l'affranchi.

Quant aux sûretés qui lui garantissent la restitution de sa dot, l'acte par lequel la femme y renoncerait ne serait pas moins valable, en principe, que l'acte relatif à la créance elle-même. Cependant, elle ne peut absolument pas renoncer durant le mariage, au *privilegium inter personales actiones*, ni en faire bénéficier un autre créancier du mari ; en effet, *Privata conventio juri publico nihil derogat*. (*Sent. Paul.*, II, 6). C'est dans un intérêt d'ordre public que ce *privilegium* a été accordé à la femme et on ne saurait par une convention privée déroger à ce qui est d'ordre public.

Mais, en dehors de ce privilège, que la loi elle-même attache à la créance dotale et qui en est inséparable, la femme a pu se faire constituer des sûretés conventionnelles ; peut-elle y renoncer ? Des textes formels lui reconnaissent cette faculté. Ulpien, dans la loi 7 (*de donat. inter vir. et ux.*, XXIV, 1), suppose qu'une femme achète de son mari des immeubles qu'il lui avait hypothéqués pour garantie de sa dot. Cette vente est valable ; mais, la femme, en devenant propriétaire de la chose grevée, perd son hypothèque par confusion. Il n'est donc point défendu à la femme de se dépouiller des sûretés particu-

lières qu'elle a obtenues. Le droit commun est l'absence de ces sûretés ; en y renonçant, la femme ne viole donc aucun principe d'ordre public. De même, si un gage a été donné, si une hypothèque a été consentie, comme garantie de la créance dotale, par un autre que le mari, elle en fera valablement la remise. Si un fidéjusseur est intervenu, elle pourra le libérer. Mais n'y a-t-il pas là une *intercessio;* des doutes ayant pu s'élever, une constitution d'Anastase reconnut aux femmes le droit douteux et consacra les solutions suivantes : *Jubemus licere mulieribus et pro uno contractu vel certis contractibus, seu pro una vel certis personis seu rebus, juri hypothecarum sibi competenti per consensum proprium renuntiare.....* (L. 21, *Cod., ad Set. Vell.*, IV, XXIX.)

Quelques jurisconsultes paraissent aussi avoir pensé qu'il pouvait y avoir donation prohibée de la part de la femme qui renonce à un gage ou à une hypothèque que lui a fournis le mari. Papinien pense qu'un tel acte est valable : *Si pignus vir uxori vel uxor viro remiserit : verior sententia est nullam fieri donationem existimantium.* (L. 18, *D., quæ in fraud. credit.*) Le motif de Papinien est sans doute, que les libéralités qui ne diminuent pas le capital du donateur et n'augmentent pas celui du donataire, ne sont pas prohibées : or tel est le caractère de cette convention.

Nous le voyons, la femme n'a point la disposition des biens dotaux, mais elle a des droits assez étendus sur la créance en restitution. Elle ne peut aliéner individuellement les objets qui composent la dot, mais elle peut disposer du droit d'en exercer l'action en reprise. Sans

doute le législateur avait pensé que son intérêt suffirait à l'en détourner sans qu'il fût nécessaire de l'en rendre incapable. Ne pouvait-elle pas consentir à l'aliénation du fonds dotal ? En somme on s'était borné à protéger la femme d'abord contre son mari, plus suspect que tout autre au législateur, parce que plus qu'à tout autre il lui est possible d'influencer la femme et de la pousser dans une voie contraire à ses intérêts ; d'autre part, on avait voulu la protéger contre certains actes qui, à raison de leur nature, sont plus périlleux que d'autres, tels que les constitutions d'hypothèque et les intercessions dont les effets se cachent dans l'avenir et qui sont d'autant plus à redouter qu'on ne voit pas tout d'abord le danger qu'ils recèlent.

Reprenons maintenant en détail les différentes mesures de protection accordées successivement à la femme par le législateur romain et que nous avons énumérées.

Loi Julia de adulteriis et de fundo dotali

Le droit primitif de Rome laissait absolument à découvert la situation de la femme. Maître des biens dotaux, le mari pouvait les aliéner, les hypothéquer sans le consentement et même contre le gré de la femme, et compromettre ainsi son droit à la restitution. Ce fut pour prévenir les abus du pouvoir des maris et pour sauvegarder les dots des femmes que fut portée, sous Auguste, la loi Julia.

La loi Julia *de adulteriis et de fundo dotali* interdit au mari d'aliéner seul le fonds dotal, mais la femme

pouvait par son concours valider l'aliénation faite par le mari. Quant à la défense d'hypothéquer le fonds dotal, même avec le consentement de la femme, nous verrons que cette prohibition fut déduite des principes du sénatus-consulte Velléien.

La loi Julia ne s'appliquait qu'aux immeubles ; cela ressort de lois nombreuses, des intitulés de deux titres au *Digeste* et au *Code ;* rappelons aussi l'expression *res soli* que Justinien emploie aux *Institutes*.

Il est donc évident que le mari pouvait disposer seul des choses dotales mobilières, quelles qu'elles soient ; s'il y avait doute sur ce point, il suffirait de remarquer que les Romains comptaient leurs esclaves au nombre des choses mobilières les plus précieuses et qu'une loi de Papinien permettait au mari d'affranchir les esclaves dotaux, comme les siens. Quant aux créances qui avaient été constituées en dot, nous pensons qu'il vaut mieux décider que le mari n'en avait pas la libre disposition, quand elles avaient pour objet des immeubles. La loi 49, *D.*, 23, 3, nous paraît autoriser cette interprétation.

L'aliénation faite contrairement à la loi Julia n'avait aucune valeur. Mais cette nullité était relative, c'est-à-dire qu'ayant uniquement pour objet l'intérêt de la femme, elle ne pouvait être invoquée que par elle. Par conséquent, si la femme meurt *in matrimonio* et que le mari garde la dot, l'aliénation faite par lui sera confirmée *si dos lucro marito cessit, fundus emptori avelli non potest.* (17, *D.*)

L'aliénation ne sera pas maintenue, au contraire, dans le cas où la dot devra être restituée.

Mais quelle action compétait contre le tiers entre les mains duquel se trouvait le fonds dotal ? Cette question a été l'objet de controverses; d'après les uns, étant donné le principe que la loi Julia n'a en vue que l'intérêt de la femme, l'aliénation, nulle à son égard, est valable à l'égard du mari, qui ne pourra exercer la revendication; quant à la femme, elle ne pourra intenter son action qu'au jour où sera ouverte l'action en restitution de dot. (Bachofen, Cujas.) D'autres auteurs, et notamment M. Demangeat (*De fund. dot.*, p. 332), ont soutenu que le mari était capable de revendiquer, pendant le mariage, l'immeuble indument aliéné par lui : car, n'ayant pu, *jure civili*, en transférer la propriété, il en était resté propriétaire. La femme, tant que dure le mariage, ne pourra agir, parce qu'elle n'a aucun droit de propriété, mais, quand il est dissous, elle se fera céder l'action en revendication qui a pris naissance dans la personne du mari ou bien elle agira par une revendication utile que le préteur lui accordait. C'est ainsi que la prohibition de la loi se trouvait sanctionnée.

Sénatus-consulte Velléien

Le sénatus-consulte Velléien, venu après les lois Julia et Papia Poppœa, fut le complément de l'œuvre d'Auguste. Il interdisait à la femme de s'engager pour la dette d'autrui ; conçu dans la même idée qui avait inspiré la maxime *Reipublicæ interest mulierum dotes salvas esse*, il avait pour but de sauvegarder la fortune des femmes en les prémunissant contre les dangers de l'intercession.

Le sénatus-consulte Velléien concerne toutes les femmes mariées, veuves ou filles; le mot *femina* y est écrit par opposition à *masculi*. Il leur défend, suivant l'expression latine, d'*intercéder;* mais, pour qu'il y ait intercession, il faut que plusieurs conditions se trouvent réunies, c'est-à-dire que l'on se soit personnellement engagé ou que l'on ait engagé ses biens, qu'en s'engageant, on se soit chargé de la dette d'un tiers envers un tiers, que l'acte d'intercession ait pour fin l'intérêt d'autrui et non son propre intérêt. C'est ainsi que la femme se trouvera en dehors du sénatus-consulte Velléien, si, alléguant qu'elle a fait un sacrifiee pour la dette d'autrui, ce sacrifice ne consiste pas en un engagement personnel et réel. Si, par exemple, elle a éteint cette dette au moyen d'un payement ou d'une *datio in solutum*, ou bien en déléguant son propre débiteur, elle cesse d'être couverte par le sénatus-consulte; de même, si elle renonce aux sûretés qui garantissent sa créance, soit une hypothèque sur les biens propres de son mari, soit des fidéjusseurs; nous avons vu en effet, que la constitution d'Anastase proclamait le droit, pour la femme à qui une garantie a été donnée *nomine dotis*, d'y renoncer directement pendant le mariage au profit du mari, ou même d'un tiers qui traite avec le mari.

Le sénatus-consulte Velléien a servi à compléter la loi Julia, *de fundo dotali;* c'est à lui qu'il faut rapporter une disposition qu'on a été généralement tenté, d'après Justinien, d'attribuer à cette loi et qui portait défense pour le mari d'hypothéquer le fonds dotal, même avec le consentement de la femme. La loi Julia ne pouvait

contenir une disposition pareille, car, à l'époque où elle fut rendue, l'hypothèque n'était probablement pas encore connue en Italie ; en outre, les *Commentaires* de Gaius rapportent la défense d'aliéner et sont muets sur celle d'hypothéquer. N'en faut-il pas conclure, en dépit des *Institutes*, que la défense d'hypothéquer n'était pas dans la loi ? et, en dehors de la loi Julia, rien ne nous paraît plus vraisemblable que l'opinion qui place cette prohibition dans l'extension donnée au sénatus-consulte Velléien ; il est certain, en effet, que la femme en consentant à l'hypothèque du fonds dotal, eût fait en réalité une intercession dont l'effet eût été aussi désastreux que si elle avait eu lieu sur un paraphernal. En effet, si dans ce dernier cas elle exposait directement ses biens aux poursuites, dans le premier, elle eût compromis par la concession d'une hypothèque valable l'efficacité de l'action *rei uxoriæ*. Il résulte de cette théorie sur la prohibition d'hypothéquer le fonds dotal, que les hypothéques consenties par le mari sur les biens dotaux, avec le concours de sa femme, sont valables lorsqu'elles sont consenties dans l'intérêt de la femme elle-même; ce n'est, en effet, que l'intercession, c'est-à-dire l'engagement dans l'intérêt d'un tiers, que prohibe le sénatus-consulte Velléien.

Privilegium inter personales actiones

Le droit classique comprit que si la femme n'était point protégée contre les créanciers chirographaires, ceux-ci devaient détourner finalement à leur profit le béné-

fice de la loi *Julia,* qui n'avait point été faite par eux ; aussi la femme obtint-elle pour sa créance dotale un privilège, c'est-à dire qu'on lui reconnut le droit de primer pour la restitution de sa dot tous autres créanciers chirographaires du mari tant sur les biens dotaux que sur les biens personnels de ce dernier. Il est facile de comprendre combien ce *privilegium inter personales actiones,* joint à la loi *Julia* vint utilement la compléter ; dès lors la femme se trouva protégée contre les aliénations du mari grâce à sa revendication utile ; grâce à son privilège, elle n'eut plus à craindre les dettes que le mari pourrait contracter. « Elle avait à la fois, dit M. Gide (*Du caractère de la dot*), droit de suite et droit de préférence. Elle avait, en un mot, presque tous les avantages de la propriété et cependant, elle n'était point propriétaire, car sa revendication utile, tout comme son privilège, n'était, nous le répétons, que des moyens de faire valoir sa créance, des accessoires de sa créance ; elle n'était donc que créancière et le seul propriétaire de la dot, c'était toujours le mari. »

Tel était l'état du droit, quand Justinien promulgua en 529 une première constitution sur la répétition de la dot ; en 530 et en 531 parurent deux autres lois qui organisèrent un système nouveau et concédèrent à la femme les garanties les plus sérieuses et les plus efficaces.

V

LÉGISLATION DE JUSTINIEN

Les réformes de Justinien n'ont point abrogé le principe du droit ancien que le mari est propriétaire de la dot ; elles n'ont point touché au droit principal de la femme, qui est resté ce qu'il a toujours été, un simple droit de créance ; mais elles ont attaché à ce droit tant de privilèges et de garanties qu'on peut dire qu'en fait, il a fini par équivaloir à la propriété.

Sous l'ancienne jurisprudence, le *privilegium inter personales actiones*, qui avait été reconnu à la femme, présentait ceci d'insuffisant que, n'étant qu'un simple droit personnel, il ne pouvait être opposé qu'aux créanciers chirographaires du mari et non à ses créanciers hypothécaires. Frappé de cette situation irrégulière et fausse qui fait que la femme va primer les créanciers chirographaires pour être à son tour primée par les créanciers hypothécaires de son mari, Justinien vit là une réforme à accomplir et promulgua à cet effet la constitution de 529. (L. 30, *Cod.*, *de jure dot.*)

C'est une question très débattue de savoir quel est exactement le sens et la portée de la constitution de 529. La plupart des auteurs y voient deux innovations distinctes. Elle accorde d'abord à la femme une hypothèque privilégiée sur les choses qu'elle a apportées en dot. Elle lui permet, en outre, d'exercer l'action en revendi-

cation au lieu de l'action hypothécaire. Cette interprétation a été repoussée dans un autre sytème exposé par M. Gide. D'après lui, la loi 30 ne change pas en un droit réel sur les biens dotaux la créance de la femme, elle se borne à l'entourer de nouvelles garanties, à améliorer son privilège de façon à lui donner la préférence même sur les créanciers hypothécaires. Une troisième explication de la loi 30, a été proposée récemment. (M. Lescœur, à son cours.) Cette opinion, à laquelle nous nous rangeons, consiste à dire que la loi 30 confère à la femme une action hypothécaire et nullement une action en revendication.

La majorité des auteurs admettent bien que cette loi confère à la femme une hypothèque privilégiée. *Volumus itaque*, dit Justinien, *eam in rem actionem in hujusmodi rebus quasi propris habere et hypothecariam omnibus anteriorem possidere*. Cette action hypothécaire privilégiée permettra à la femme de prélever par préférence à tous autres les choses dotales qui se retrouvent en nature dans le patrimoine du mari ou de les suivre entre les mains des tiers acquéreurs si elles ont été aliénées. Mais notre opinion se sépare du premier système au sujet de l'action en revendication. Il nous semble que les auteurs qui accordent cette action à la femme ont le tort d'introduire dans la loi des distinctions que Justinien n'y a pas mises. L'action hypothécaire a pour objet toutes les choses dotales, quelles qu'elles soient; cette seconde action ne pourrait porter sur les mêmes objets et n'atteindrait ni les choses estimées, qui sont devenues absolument la propriété du mari, ni les meubles par lui alié-

nés, parce qu'ils l'ont été valablement. Voyons quel sera donc l'utilité de cette action en revendication : c'est d'abord, dit-on, que la femme prélevant les choses dotales comme si elle en était restée propriétaire, ne sera point exposée à subir de la part des créanciers ayant reçu hypothèque sur ces choses le *jus offerendæ pecuniæ* ; cet intérêt nous paraît contestable ; car la femme, lorque les objets dotaux n'ont pas été aliénés, est créancière de ces objets mêmes et non de leur valeur ; dès lors il n'y a pas lieu d'user contre elle du *jus offerendæ pecuniæ*.

Voici en résumé, quelle est la portée de la constitution de 529 dans le système que nous avons adopté. Justinien, préoccupé de voir que les dots des femmes pouvaient se trouver absorbées dès le jour du mariage par le payement des dettes hypothécaires contractées par le mari, prétend assurer à la femme, quant aux choses dotales, une situation meilleure que celle de tous les créanciers du mari. Cela lui paraît légitime, car, si la *subtilitas juris* veut que les biens dotaux soient confondus dans le patrimoine marital, il n'en est pas moins vrai que ces biens étaient la propriété de la femme et ne sont entrés dans le patrimoine du mari que grevés d'une obligation de restitution, qui, pour elle, équivaut à un *dominium naturale*. Mais Justinien voit l'objection : si la femme, dira-t-on, garde aussi un droit de propriété sur sa dot, c'est l'action en revendication, non l'action hypothécaire qu'elle aura pour la recouvrer. Comment concilier les choses ? Bien simplement : on pourra appeler, comme on voudra, action *in rem* ou action hypothécaire l'action introduite par l'empereur ; ce

qui est essentiel, c'est de bien comprendre le résultat de la réforme accomplie : *mulieri plenissime consulitur* ; peu importe comment on qualifiera le moyen qu'on emploie pour y parvenir.

En somme Justinien n'a pas, comme on l'a soutenu, créé deux actions : l'une qui serait principale, l'action hypothécaire, l'autre subsidiaire, la revendication. Il crée une action unique, qui est en réalité une action hypothécaire.

En l'an 530, une nouvelle constitution de Justinien (1, § 1, *Cod.*, *de rei ux. act.*) vint apporter de graves modifications au régime dotal.

C'est de cette constitution que naquit l'action *de dote* que Justinien tira de la fusion des deux actions existantes, l'action *ex stipulatu* et l'action *rei uxoriæ*. L'action nouvelle, issue de cette combinaison eut ses règles à part, que nous allons indiquer, en remarquant celles qui ont été empruntées soit à l'action *ex stipulatu*, soit à l'action *rei uxoriæ*. Et, d'abord la restitution de la dot put être poursuivie en toute hypothèse, de quelque façon que le mariage se soit dissous ; quand bien même il prend fin par la mort de la femme, le mari ne gagne jamais la dot, il doit la rendre aux héritiers de la femme. Cette règle est conservée de l'ancienne action *ex stipulatu*. En outre, la restitution de la dot peut être réclamée, au moyen de l'action nouvelle, soit par la femme, soit par les héritiers de la femme, alors même que le mari ou ses héritiers n'auraient pas été mis en demeure. Nous retrouvons encore ici l'action *ex stipulatu*. La restitution de la dot, poursuivie par l'action nouvelle,

sera aussi obtenue plus complète que dans le droit classique, lorsqu'elle était réclamée par l'action *rei uxoriæ*; ainsi l'édit *de alterutro*, qui interdisait à la femme de cumuler le legs de la dot et le bénéfice de l'action dotale cesse d'avoir effet; en second lieu, les délais de l'action *rei uxoriæ* font place à des délais nouveaux : les immeubles sont restitués immédiatement, les meubles au bout d'une année. Ici l'innovation introduite par Justinien est, remarquons-le, difficile à justifier; la distinction arbitraire établie par l'empereur entre les meubles et les immeubles a remplacé peu heureusement les délais équitables que le droit classique avait sagement accordés au mari. Enfin le *jus retentionis* est abrogé : *Taceat*, dit l'empereur, *retentionum verbositas*.

La constitution de 530 ne se borna pas à la création de l'action *de dote*, mais elle établit au profit de la femme une hypothèque tacite et générale sur le patrimoine du mari. Grâce à cette hypothèque, la femme put poursuivre le meuble dotal aliéné entre les mains du tiers acquéreur; quant à l'immeuble dotal, Justinien, dans la même constitution, le déclara absolument inaliénable pour que la femme ne pût pas par son consentement à l'aliénation renoncer à son droit d'hypothèque.

Enfin, en l'année 531, Justinien, par la fameuse constitution connue sous le nom de loi *assiduis*, fit de l'hypothèque de la femme une hypothèque privilégiée, de sorte que la femme eut désormais la préférence même sur les créanciers hypothécaires antérieurs au mariage. S'inspirant de l'exemple du droit classique qui faisait passer le *privilegium inter personales actiones* avant tous les

créanciers chirographaires du mari, la femme exercera une sorte de *privilegium inter hypothecarias actiones*.

Telles furent les principales réformes opérées par Justinien. Cette constitution de 531 vint définitivement régler les garanties accordées à l'action dotale ; mais toutes ces nouvelles mesures prises par l'empereur pour la protection des dots, ne modifièrent point le droit principal de la femme, qui resta, comme par le passé, un simple droit de créance ; les accessoires seuls du droit se transformèrent. Ainsi se trouve justifiée l'idée que nous avons émise au début de ce travail, que le mari était toujours resté, en droit romain, propriétaire des biens dotaux et que la femme n'en était que créancière.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

DROIT FRANÇAIS

DU BUDGET DÉPARTEMENTAL

AVANT-PROPOS

Parmi les attributions des conseils généraux, la plus importante et la plus essentielle de celles qui leur appartiennent, en tant que représentants légaux des intérêts du département, consiste dans le vote du budget départemental. C'est en effet à son budget que se mesure l'intensité des forces vitales du département, et le système financier est comme la base sur laquelle repose l'édifice de l'administration provinciale. Avant d'étudier ce système tel qu'il résulte de la législation actuelle, nous examinerons les phases successives qu'il a parcourues, se modifiant peu à peu et se simplifiant, suivant en quelque sorte le département dans sa voie d'émancipation et de progrès, et subissant enfin avec les lois du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871, une dernière et heureuse transformation. Remontant même au delà de la Révolution, qui a refondu tout notre système administratif, nous essayerons, dans une rapide étude de l'administration locale sous l'ancien régime, de donner une idée des institutions provinciales, et d'y découvrir les origines du budget départemental.

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION

De l'administration provinciale avant 1789

Avant 1789, l'organisation administrative de la France présentait deux grandes divisions : les pays d'élections, et les pays d'États ; et même une troisième, les pays annexés depuis Louis XIV. Occupons-nous d'abord des pays d'élection.

I

PAYS D'ÉLECTION

Les pays d'élection tenaient leur nom d'une tentative de réforme faite en 1355 par les États généraux ; convoqués pour accorder une aide extraordinaire qui permît de continuer la guerre avec l'Angleterre, ils exigèrent que la rèpartition en fût faite par des députés ou *élus* sous l'autorité de généraux superintendants qu'ils choisiraient eux-mêmes. Cette double institution se maintint, mais se transforma promptement. Les généraux et les élus cessèrent d'être électifs et devinrent des officiers royaux, de sorte que la répartition des impôts se trouva passer des mains des élus des États aux mains des agents du roi. L'institution des généraux subit d'autres trans-

formations; il en sortit : 1° la *Cour des aides*, investie d'une juridiction en matière d'impôts ; 2° les *bureaux de finance*, chargés d'administrer les finances et ayant aussi une juridiction propre. Il n'y avait eu d'abord qu'une seule Cour des aides, bientôt, il y en eut plusieurs. Quant aux bureaux de finance, c'était un corps de fonctionnaires formé de quatre ou cinq trésoriers de France, et placé à la tête de chacune des circonscriptions financières entre lesquelles François Ier, en 1542, avait divisé tout le royaume, sans distinction entre les pays d'élection et les pays d'États, et qui portèrent le nom de *généralités*. Leurs attributions administratives allèrent en s'étendant ; ils repartissaient la taille entre les districts de leur généralité ; ils avaient d'une manière générale la direction des services publics, des finances, du domaine, de la voirie, des travaux publics. Comme tribunaux administratifs, ils connaissaient des affaires domaniales et de voirie, sauf appel porté tantôt au Parlement, tantôt au Conseil d'État.

On appelait *élections* les divisions de la généralité, et les *élus* relevaient des bureaux de finance ; ils avaient en principe la juridiction de premier ressort en matière d'impositions, sauf appel à la Cour des aides.

Tout un système d'administration, dans lequel n'intervenaient ni États généraux, ni États provinciaux, se trouva ainsi fondé dans les provinces d'élection, et la tendance dominante de la royauté fut d'étendre un régime si conforme à ses vues centralisatrices. Bodin(1) rapporte qu'à la fin du XVIIe siècle « on s'efforçait par tous les

(1) *Traité de la république*, l. III, c. VII.

moyens de changer en élections les États particuliers, qui subsistaient encore, » et c'est ainsi que, sous l'impulsion du pouvoir, le nombre des pays d'élection ne cessa de s'accroître au détriment des pays d'États.

C'est au XVII^e siècle que se place l'établissement à poste fixe des *intendants* dans les provinces. L'origine de ces fonctionnaires remonte beaucoup plus haut et paraît se rattacher aux *enquesteurs* du règne de saint Louis. Quelques auteurs même pensent en trouver la première origine dans l'institution des *missi dominici,* commissaires auxquels Charlemagne confiait l'inspection de l'empire. Quoi qu'il en soit, ce n'est que sous le ministère de Richelieu que nous voyons les intendants s'installer d'une manière définitive dans les généralités et y prendre la direction des affaires. Ils portent le titre « d'intendants de la justice, de la police et des finances ou commissaires départis pour l'exécution des ordres du roi. » Ils sont mandataires du roi, et comme il réunit en sa personne tous les pouvoirs, on comprend qu'aucune loi générale n'en ait donné l'énumération. La source de leur autorité est dans leur commission revêtue du sceau royal.

Les attributions des intendants se divisaient en extraordinaires et ordinaires. Les premières sont celles dont le roi les charge après coup, dans une circonstance déterminée et en vertu d'une commission spéciale. Il importe de remarquer que ces attributions ne se bornaient pas aux questions administratives et que, combinées avec le système des évocations, elles envahissaient la justice.

Quant aux secondes, attributions ordinaires, Merlin (1)

(1) *Traité des offices* de Guyot.

les classe sous huit chefs : religion, agriculture, commerce et navigation, guerre, police et travaux publics, tutelle des communautés d'habitants, domaines, aides et finances, administration de la justice ordinaire. Les attributions des intendants comprenaient, outre l'administration, la juridiction. Cette juridiction embrassait les impôts directs, indirects, les droits domaniaux, la voirie, l'armée, les travaux publics ; elle comprenait donc des objets nombreux et variés, et, à chaque instant, quelque arrêt du conseil y faisait entrer une nouvelle classe de difficultés.

C'était surtout au détriment des élus et des bureaux de finances que leurs pouvoirs s'étaient étendus. Ainsi, les élus n'avaient plus la répartition de la taille dans les paroisses ; ils ne faisaient plus que donner un avis ; quant au contentieux, ils ne le gardèrent pas entièrement. Toutes les difficultés concernant les impositions nouvelles appartinrent à la juridiction des intendants. Les bureaux de finances furent plus diminués encore, même comme juridiction ; en somme, ces deux corps judiciaires sont, non pas supprimés, mais effacés et amoindris.

On avait recours contre l'intendant, en matière contentieuse, devant le conseil du roi. Pour les actes d'administration, on devait pouvoir recourir au ministre ; mais en général, l'intendant avait soin de ne pas statuer en son nom et de son propre mouvement ; il se faisait autoriser par une lettre du ministre. Dès lors pourquoi recourir? Si une plainte est portée, on commencera par consulter l'intendant, et, enfin, s'il est cité devant le Parlement, le roi peut le couvrir par l'exercice du droit d'évocation.

Il n'entre pas dans le cadre de ce travail d'analyser toutes ces attributions si multiples et si variées que nous venons d'indiquer, en parcourant rapidement les divers services administratifs et judiciaires : elles touchent à tout ; elles embrassent tous les intérêts. Cette institution des intendants dans les mains de Richelieu était une arme qui devait puissamment l'aider dans sa lutte contre l'autonomie provinciale. Aussi ne cessa-t-il d'accroître l'importance de leur rôle et d'étendre leur puissance. Ne nous étonnons donc pas de lire dans les mémoires du marquis d'Argenson qu'un jour Law lui dit : « Jamais je n'aurais cru ce que j'ai vu, quand j'étais contrôleur des finances ; sachez que ce royaume de France est gouverné par trente intendants. Vous n'avez ni parlements, ni États, ni gouverneurs ; ce sont trente maîtres des requêtes commis aux provinces, de qui dépendent le bonheur de ces provinces, leur abandon ou leur stérilité. »

C'est surtout relativement à l'assiette, à la répartition et à la perception des impôts que cette administration arbitraire des intendants, isolée des assemblées provinciales, faisait sentir ses inconvénients et provoquait des plaintes et des réclamations.

Nous trouvons alors comme aujourd'hui deux grandes catégories d'impôts : les contributions directes, les contributions indirectes.

Les premières comprenaient la *taille*, la *capitation*, les *vingtièmes*.

La *taille* était de deux espèces : réelle ou personnelle ; réelle, elle portait sur les biens-fonds roturiers, sans distinction d'ailleurs de la qualité du possesseur

et se réglait sur l'estimation du bien connue à l'aide du cadastre ; personnelle, elle portait sur le contribuable lui-même, d'après sa condition, et sur le pied et à proportion de ses biens, facultés, commerce et industrie, ce qui lui donnait un caractère mixte.

La taille personnelle était en principe exclusivement supportée par les roturiers ; le vice de cet impôt était autant dans sa nature que dans son mode de répartition arbitraire. Sur vingt généralités d'élection, dix-sept sont de taille personnelle.

La taille est le plus ancien des impôts directs ; son origine est féodale, mais ce fut seulement sous le règne de Charles VII que la taille devint permanente et annuelle. Peu à peu, devinrent aussi permanents certains impôts additionnels au principal de la taille, tels que la *grande crue*, créée par François I^{er}, le *taillon*, établi par Henri II, le *fonds des maréchaussées*, le *fonds des étapes*.

La *capitation* était un impôt exclusivement personnel ; il date de la guerre que termina le traité de Ryswick, en 1695. Tous les Français y participaient sans distinction de privilège, mais d'après le rang de chacun. Le tarif de la capitation comprenait vingt-deux classes, où figuraient tous les sujets du roi, d'après leur qualité. Il n'y avait d'exemption que pour le clergé, les taillables dont la cote était inférieure à quarante sous, et les pauvres. C'était cette égalité proportionnelle qui était la base et le principe de la répartition de cet impôt.

Le *dixième* avait été créé en 1710 ; il consistait dans la dîme des revenus de toute espèce. C'était un impôt

analogue à l'*Einkommensteur* de Prusse et à l'*Incomme-taxe* d'Angleterre. Prorogé à plusieurs reprises, le nouvel impôt fut finalement converti en un vingtième, perçu sur les mêmes bases.

Le produit de ces impôts n'avait cessé de s'élever. Cet accroissement peut s'expliquer d'ailleurs par l'augmentation du numéraire et surtout par une perception meilleure. En 1789, le compte général des revenus et dépenses remis par Necker, en qualité de ministre des finances, à l'Assemblée nationale, portait à cent cinquante-huit millions deux cent dix-sept mille trois cents livres, le montant net de la taille, de la capitation et des vingtièmes pour les généralités d'élection et les pays conquis. Mais cette somme représentait seulement le *budget de l'État*, et c'est ici qu'il convient de nous demander si, dans les pays d'élection, il n'y avait pas un *budget local*, et ce que pouvait être ce budget.

Il est certain qu'accessoirement au principal de l'impôt, il existait certaines contributions additionnelles avec affectation, spéciale, et qui ne figuraient ni en recette, ni en dépense au budget de l'Etat. Suivant Necker, les impositions locales des pays d'élection s'élevaient annuellement à deux millions. Bailly, dans son *Histoire financière de la France* (1), y ajoute cinq millions sous le nom de bon ou fonds libres de la capitation, et porte en sus au compte des pays conquis des sommes considérables, mais indéterminées, pour l'entretien des milices et de la maréchaussée, le payement des gages et suppléments d'appointements, la fourniture de fourrages à

(1) T. II, p. 310.

la cavalerie. « Peut-être, dit M. de Luçay, dans son ouvrage sur les assemblées provinciales, faut-il récuser l'assertion de Bailly, en ce qui concerne le bon de capitation, dont Necker ne parle pas. » Quel que fût d'ailleurs le montant de ces taxes, elles se percevaient par addition à la capitation et aux vingtièmes. Elles étaient destinées notamment à fournir les fonds nécessaires pour les chemins et ouvrages publics, les ports maritimes, les canaux et la navigation intérieure, les réparations d'églises dans les campagnes, le service de l'assistance publique. Ils avaient vraisemblablement peu d'importance, et l'on peut conclure avec M. de Tocqueville (1) : « Ce qui frappe le plus dans les pays d'élection, c'est l'absence presque totale de charges locales ; les impôts généraux sont souvent oppressifs; mais la province ne dépense presque rien pour elle-même. »

II

PAYS D'IMPOSITION

Avant de passer à l'étude des pays d'États, occupons-nous de cette troisième catégorie de provinces qui. sous le nom de *pays conquis ou cédés*, furent soumises d'une manière plus ou moins uniforme à l'organisation administrative de la France.

Ces acquisitions territoriales, que les traités des Pyrénées, d'Aix-la-Chapelle, de Nimègue avaient values à la monarchie, comprenaient : le Roussillon, l'Alsace, les

(1) *L'ancien Régime et la Révolution*, p. 342.

Trois-Evêchés, l'Artois, la Flandre, le Cambrésis, le Hainaut, la Franche-Comté, la Lorraine, le Barrois; Ajoutons la Corse acquise à la fin du règne de Louis XV. Parmi ces provinces, l'Artois, la Flandre, le Cambrésis et la Corse se maintinrent, jusqu'à la chute de la royauté, en possession de leur libertés et privilèges, et conservèrent leurs États ; les autres provinces qui cependant avaient des États au moment de leur annexion, les perdirent. Toutefois on les appela des *pays d'imposition*, et même, sauf les Trois-Évêchés et la Franche-Comté, qui eurent des bureaux de finances, elles ne prirent pas place parmi les généralités proprement dites. Mais tous les pays conquis ou cédés reçurent des intendants qui, par eux-mêmes ou par des subdélégués à leur choix, procédaient à l'assiette et à la répartition de l'impôt dans leurs circonscriptions. La Lorraine et le Barrois obtinrent le droit pour les Chambres des comptes de Nancy et de Bar d'intervenir dans la répartition des taxes.

III

PAYS D'ÉTATS

On appelait *pays d'États* les provinces qui, ayant conservé leurs anciennes immunités provinciales, étaient représentées et administrées par des assemblées particulières. A la mort de Louis XV, ces provinces étaient : d'abord l'Artois, la Flandre, le Cambrésis et la Corse qui, nous venons de le voir, étaient les seules parmi les provinces conquises qui n'eussent pas perdu leurs assem-

blées ; les autres pays d'État étaient: le Languedoc, la Bretagne, la Bourgogne, le Béarn comprenant la Navarre et le Bigorre. Enfin la Provence, qui possédait une assemblée, dite *assemblée de communautés*.

Dans tous ces pays d'États, comme dans les pays d'élection, nous trouvons des intendants ; mais, leur influence comme leurs attributions, y est infiniment plus restreinte. Leur rôle dans la circonscription à la tête de laquelle ils se trouvent placés, est principalement un rôle de haute police administrative. Il sont en outre investis des pouvoirs propres à assurer l'application des réglements généraux, et ont aussi une juridiction en matière de voirie, de travaux publics et même de certaines taxes. Ils exercent enfin un pouvoir de tutelle sur l'administration communale soit par eux-mêmes, soit par l'intermédiaire de subdélégués.

Sans doute les États provinciaux n'avaient pas conservé toute l'importance qu'ils avaient eue au xv^e^ siècle ; mais même aux derniers jours de la monarchie, ils jouissaient encore de prérogatives considérables. La constitution des pays d'États, œuvre des siècles, était loin d'être uniforme partout. Cependant on peut dire que trois choses les caractérisaient: 1° une représentation propre ; 2° le droit de consentir et de répartir les impositions même royales ; 3° une administration distincte de celle de l'État, des taxes et des dépenses distinctes.

I. — *Une représentation propre.* — Dans tous les pays d'États, nous trouvons le principe de la représentation des trois ordres. L'ordre du clergé est généralement formé des évêques, des abbés des monastères, et

des doyens des chapitres ; celui du tiers-état, des maires, des consuls et députés des principales villes, ainsi que des syndics des diocèses. En ce qui concerne la noblesse, dans la plupart des provinces, comme en Bourgogne et en Artois, il fallait, pour avoir séance, faire preuve de cent ans d'extraction noble et être seigneur de fief ; en Bretagne, au contraire, le droit de siéger aux États appartenait à tout gentilhomme, tandis qu'en Languedoc, ce droit se trouvait attaché à vingt-trois baronnies investies par lettres royales de cette prérogative.

C'est au chef-lieu de la province que se réunissaient les députés des États ; cette réunion avait jadis lieu de plein droit ; plus tard il fallut une ordonnance royale pour autoriser la réunion et la convocation des membres ; cette ordonnance fixait aussi le lieu de réunion et la durée de chaque session. La présidence des États était, en général, dévolue au clergé ; en Languedoc, l'archevêque-primat de Narbonne était le président-né des États.

Il est curieux de remarquer que dans la plupart des pays, le droit appartenait à chaque député de se faire représenter dans l'assemblée. Les prélats pouvaient se faire remplacer par leurs vicaires généraux, munis de leur procuration ; les nobles ne pouvaient se faire représenter que par un autre gentilhomme. Pendant la durée des sessions, les membres des États touchaient une indemnité. François Ier, par des lettres du 14 mai 1524, avait décidé que les membres des États ne pourraient « pour quelques dettes et causes que ce fût, être cités, arrêtés en leurs personnes et biens, pendant leur voyage, durant leur session, ni dans leur retour. »

Dans la plupart des provinces, les assemblées votaient par ordre et non par tête ; et la distinction des ordres, comme la prééminence des deux premiers sur le troisième, se maintint toujours. Cependant, en Languedoc, le vote avait lieu par tête, ce qui donnait une grande prépondérance au tiers-état, dont les représentants formaient à eux seuls la majorité.

II. — *Droit de consentir et de répartir les impositions royales.* — Au début de chaque session, les commissaires royaux se présentaient et venaient proposer les subsides demandés par le roi pour la participation de la province aux dépenses de l'État. Parmi ces subsides, voici quels sont ceux qui avaient le plus d'importance et qu'on retrouve dans toutes les provinces : *l'octroi*, *les impositions pour charges de l'État du roi*, *le don gratuit*, *les abonnements*. L'*octroi*, destiné à faire face aux dépenses pour lesquelles la taille et une foule d'impositions accessoires avaient été établies et fixées depuis longtemps déjà, ne s'élevait qu'à un chiffre modique. Aussi était-il d'usage de suppléer à son insuffisance par : 1° le *don gratuit*, qui n'était toujours consenti que pour une fois, *libéralement*, *sans conséquence*, et sous la réserve du maintien des privilèges de la province, mais finalement permanent et au chiffre que demandait le roi ; 2° les *abonnements*, c'est-à-dire, des tributs fixes et annuels destinés à représenter la part de la province dans certains impôts directs de date récente, capitation, vingtièmes, et même certains impôts indirects. Les impôts de cette dernière espèce, affermés à des compagnies par voie d'adjudication, variaient de province à province,

sans que cela tînt d'ailleurs à la distinction des pays d'États et des pays d'élection. Quelquefois, au lieu d'abonnements, les pays rachetaient la perception pour un certain nombre d'années.

Pour obtenir ces sommes, il fallait lever des impôts ; c'étaient la taille et autres impositions de même nature, mais ayant dans les pays d'État un caractère réel ; la capitation et les vingtièmes, soumis aux mêmes règles que dans les autres parties du royaume et, de plus, certaines taxes de consommation : tels étaient, en Languedoc et en Bretagne *l'équivalent*, *le pied fourché*, *les grands et petits devoirs*. Ces taxes qui portaient sur les boissons et les bestiaux, étaient affermées pour le compte des États, ou régies directement en leur nom. D'après les chiffres que donne Necker, les taxes de consommation établies en profit des divers pays d'États produisaient jusqu'à 10,500,000 livres. Quant à la Bourgogne, elle faisait face à la plus grande partie de ses dépenses au moyen de *crues* ou droits additionnels sur le sel.

Les impositions directes une fois votées par les États, étaient soumises à l'approbation des agents du roi ; mais la répartition entre les diverses subdivisions financières de la circonscription, comme l'emploi des moyens de recouvrement, ne concernaient que les États ou leurs mandataires. Entre les paroisses, la répartition était faite soit par des assemblées particulières de district, soit par des commissions intermédiaires. Toutes les difficultés relatives à ces questions devaient être soumises aux États ; les pourvois contre leurs décisions ne pouvaient être portés que devant le Conseil du roi.

On conçoit que la situation des contribuables, placés sous la haute tutelle des États, fût incomparablement plus favorable que dans les autres provinces.

III. — *Administration propre.* — Originairement, le pouvoir royal dans les provinces se réduisait à très peu de chose. Ainsi, dans une ancienne provision du gouverneur de Bretagne, donnée par Charles IX, le délégué du roi se trouvait seulement chargé de tenir « les bons et loyaux sujets de la province en l'obéissance qu'ils devaient au roi. » A la fin du XVIII^e^ siècle, les affaires provinciales étaient encore nombreuses ; la province garde une administration distincte de celle de l'État ; elle a des dépenses spéciales, des taxes spéciales. On peut dire que dans les pays d'États, il y a un véritable *budget provincial.* Outre le vote des subsides royaux, dont le produit est versé directement dans les caisses du trésor royal, les États avaient l'obligation de faire face aux dépenses de la province. Ces dépenses étaient couvertes par des taxes additionnelles aux impositions faites dans l'intérêt du roi. La liste de ces dépenses était longue ; en les énumérant rapidement, nous pourrons constater plus d'un point de contact avec la nomenclature du budget départemental actuel.

En première ligne, nous rencontrons les dépenses afférentes à la construction et à l'entretien de certains édifices tels que l'hôtel de l'intendance, le palais-de-justice les bureaux de l'administration de la province ; de même, aujourd'hui, le loyer et le mobilier des hôtels de préfecture et de sous-préfecture, l'entretien des cours d'assises et des tribunaux, et les menus frais de ces services

sont une charge du budget départemental. Des États dépendaient les milices provinciales ; c'étaient eux qui en réglaient l'organisation et le recrutement ; ils devaient en outre pourvoir à l'entretien des compagnies de maréchaussée, au logement des troupes, aux fournitures de fourrages à la cavalerie, aux fortifications des places. Le budget départemental supporte encore aujourd'hui quelques-unes de ces dépenses, celles du casernement ordinaire des brigades de gendarmerie.

Les travaux publics tenaient le premier rang dans les budgets provinciaux, et par là, nous entendons désigner non seulement tout le service des ponts et chaussées, personnel et matériel, la contruction des routes et chemins, mais aussi l'amélioration du cours des rivières, l'exécution des canaux de navigation, les ponts, les ports. C'est aux États de Bourgogne que l'on doit le canal du Charolais, destiné à opérer par la Saône et la Loire, la jonction des deux mers ; c'est également aux États de Bretagne qu'appartient le premier projet de l'entreprise du grand canal transversal, de Brest à Nantes.

Les voies de communication ont aujourd'hui beaucoup moins d'importance dans les dépenses des budgets départementaux ; on y trouve cependant les routes départementales, une partie de la vicinalité, les chemins de fer d'intérêt local. L'agriculture, les arts, les sciences, l'industrie y figurent aussi dans une certaine mesure, mais la masse de ces intérêts pèse sur les budgets communaux, surtout sur celui de l'État ; autrefois, la centralisation, quoi qu'elle fût déjà extrême, ne les avait pas complètement absorbés. Ils dépendaient encore, pour

une grande part, de l'initiative des assemblées provinciales. On peut dire qu'à partir du XVIII^e^ siècle, aucune question de progrès agricole, industriel, commercial n'a échappé aux soins et aux efforts des États, et on ne saurait méconnaître quelle vive impulsion ils surent communiquer à l'avancement des intérêts et des idées, comme au développement de la richesse nationale. Au milieu du XVIII^e^ siècle, se fonde en Bretagne une société d'agriculture et de commerce, composée des membres des États, qui se constituent dans chaque diocèse en commission spéciale pour encourager l'agriculture, les arts et le commerce. L'agriculture surtout fut l'objet des plus vives préoccupations des assemblées provinciales. Pour ne parler que de la Bretagne, n'est-ce pas à ses États qu'elle dut les défrichements et les desséchements de marais, l'introduction de la culture du lin et le perfectionnement de la race chevaline, poursuivi sans relâche ? L'entretien des haras figure, en effet, pour 100,000 livres au tableau général des dépenses de cette province dressé en 1790. Quant au commerce et à l'industrie, les secours et les encouragements furent aussi actifs, les efforts aussi persévérants. C'est encore à l'action et à l'influence des États qu'il faut attribuer dans une large mesure le développement de l'instruction publique. Ils fondèrent des académies, ouvrirent des écoles et favorisèrent l'enseignement par des subventions considérables. N'oublions pas enfin la mendicité, le vagabondage, les enfants assistés qui figurent dans le budget départemental, et qui, déjà avant 1789, étaient l'objet de dépenses importantes ; les États soutenaient aussi par des secours annuels les hôpitaux et autres institutions de charité.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES BIBLIOTHÈQUE

Parmi les dépenses que nous venons de parcourir, la plupart sont uniquement à la charge de la province ; il en est quelques-unes pourtant qui sont acquittées de compte à demi avec le Trésor ; ce sont celles dont le caractère local est moins accusé, telles que celles relatives aux étapes, au logement des troupes, aux convois militaires.

Enfin, pour terminer la nomenclature des principales dépenses, signalons les intérêts des emprunts faits par les États.

En effet, outre les taxes additionnelles aux impositions levées pour le trésor royal, les États avaient la ressource de contracter des emprunts. C'est ainsi que nous voyons les États de Bourgogne, entreprenant le canal du Charolais, demander l'autorisation d'emprunter telles sommes qui seraient nécessaires ; sur remontrance faite par le parlement de Dijon, la faculté d'emprunter leur fut limitée à douze millions pour les trois canaux du Charolais, de Bourgogne et de Franche-Comté. En 1782, les mêmes États de Bourgogne votent un emprunt d'un million pour être employé à la construction d'un vaisseau de premier rang. Ajoutons que dans tout le courant du XVIIIe siècle, la situation embarrassée du Trésor l'obligea plus d'une fois à recourir pour ses emprunts au crédit des provinces. Les États étaient alors autorisés par un arrêt du conseil à emprunter les sommes dont le gouvernement avait besoin ; un titre de rente était en échange constitué à la province.

Beaucoup de pays d'États avaient opéré la conversion des corvées en prestations pécuniaires ; ce fut là une nou-

velle source de recettes pour ces pays. D'ailleurs les États ayant sous les yeux le tableau complet des charges et des ressources de la province, équilibraient le budget de façon à ne pas imposer de trop lourds sacrifices aux contribuables.

Voyons maintenant à qui appartenait l'exécution du budget tel qu'il avait été voté par les États. Dans l'intervalle des sessions, l'exécution du budget, comme, en général de toutes les décisions des États appartenait à des commissions choisies par les États et dans lesquelles ils se survivaient en quelque sorte à eux-mêmes.

Ces commissions portaient le nom de *commission intermédiaire* en Bretagne, de *commission permanente* en Languedoc, de *députés ordinaires* ou *bureau permanent* en Artois, d'*Élus généraux* en Bourgogne, d'*Abrégé des États* en Béarn. En Bourgogne les élus généraux devinrent les véritables administrateurs de la contrée, car, à raison de la triennalité des sessions, leur subordination aux États ne pouvait être très efficace. En Provence, ces fonctions étaient attribuées aux consuls d'Aix, qualifiés *procureurs-nés* du pays.

C'est à ces commissions, diverses suivant les divers pays, qu'appartenait le mandatement des dépenses et l'exécution du budget voté par les États. Fonctionnant sur tous les points de la province, et appliquant dans chaque circonscription les mesures ordonnées par la représentation de la province, ces commissions intermédiaires se trouvaient être à la fois les administrateurs directs de ses intérêts et les organes de ses besoins.

L'organisation des pays d'États comptait un personnel administratif très complet, formé de fonctionnaires qui tenaient leurs pouvoirs des États eux-mêmes et qui s'occupaient des affaires de la province sous le contrôle de la commission intermédiaire. Le personnel des administrations provinciales se composait d'abord des *greffiers d'États*, ou secrétaires en chefs, dont la mission était de contresigner les délibérations des États ; des *procureurs généraux syndics*, dont le nombre variait suivant les pays : le Languedoc en avait trois, le Béarn deux, la Bretagne deux également, dont l'un devait toujours résider auprès de la Cour. Les procureurs-syndics étaient chargés de veiller à la défense des franchises de la province et provoquaient la répression des infractions commises aux privilèges locaux. Dans le courant du XVIII^e^ siècle, quand les affaires des provinces vinrent à se multiplier, nous voyons ces procureurs généraux s'adjoindre un et même plusieurs substituts. En Bretagne, ces fonctionnaires devaient être pris exclusivement dans la noblesse ; ils n'étaient nommés que pour quatre ans.

Le service des travaux publics de la province était placé sous l'autorité d'un *ingénieur en chef*, de sous-ingénieurs et agents secondaires des ponts et chaussées ; les haras dépendaient d'un *inspecteur*. Enfin, un des principaux fonctionnaires était le *trésorier général*. Il centralisait les fonds versés par les collecteurs et les trésoriers des communautés ou acquittés entre les mains des receveurs particuliers que les États avaient établis dans les baillages et autres subdivisions de la province. L'inspection des services de comptabilité et la vérifica-

tion des caisses des agents de la perception s'exerçait par un contrôleur des finances, sous le contrôle de la commission intermédiaire. Le trésorier général devait rendre compte de sa recette devant les États, mais, au point de vue de la manutention des deniers, il était justiciable de la Chambre des comptes.

Telle était, dans son ensemble, l'organisation de ces provinccs. Dans les pays d'États, comme dans les généralités, le roi nommait bien un intendant ; mais, au lieu d'embrasser toute les parties de l'administration, le rôle de cet intendant se bornait à demander les subventions au nom du roi et à exercer des pouvoirs de haute police.

A l'ombre de ces institutions provinciales, les pays d'États avaient vu leur prospérité s'accroître, leur vie intime se développer, leurs travaux recevoir une féconde impulsion, leur population oublier plus qu'ailleurs les distinctions sociales et s'unir dans une patriotique entente, fondée par l'habitude et l'influence des délibérations communes. La vie intellectuelle avait suivi ce mouvement ; chaque capitale avait créé une académie et était devenue un foyer où les lettres, les sciences et les arts répandaient la lumière et le progrès. « Les provinces qui jouissaient de cette administration indépendante, déclare le baron Monnier, rapporteur de la loi de 1838 à la Chambre des pairs, se distinguaient généralement par un plus haut degré de prospérité ; les intérêts du pays étaient mieux entendus et mieux défendus, les travaux publics mieux dirigés, mieux surveillés. »

IV

PROJETS DE RÉFORME. — LES ASSEMBLÉES PROVINCIALES SOUS LOUIS XVI

Dès la fin du règne de Louis XIV, en présence, d'une part, du spectacle de prospérité qu'offraient les pays d'États, et de l'autre, de l'état d'épuisement et de détresse où les intendants avaient réduit le reste de la France, le problème de la transformation administrative du royaume s'était posé. Les plus grands esprits s'en étaient préoccupés; Vauban, Saint-Simon, le duc de Chevreuse, avaient précédé dans cette voie Fénelon, qui, de concert avec son élève le duc de Bourgogne, étudiait les projets de réforme et indiquait comme premier remède à la situation du pays, le rétablissement dans les provinces d'États particuliers constitués à l'exemple des États du Languedoc. Sous le titre : *Projets de gouvernement du duc de Bourgogne*, a été publié par M. Mesnard un mémoire où se trouvent rapportés les plans de Fénelon et du Dauphin, tendant tous à la réforme des impôts opérés par des corps électifs, par des conseils provinciaux, et à la division du royaume en un plus grand nombre de provinces. Mais la mort prématurée du Dauphin devait emporter avec lui dans sa tombe tout espoir de prochaine réformation. Du moins, l'idée avait survécu ; en 1750, le marquis de Mirabeau, développant dans un mémoire les projets de Fénelon, ne craignit point de rappeler à Louis XV que le duc de Bourgogne,

son père, voulait établir des États particuliers dans les provinces. Enfin Turgot, arrivant au ministère, y apporta un plan complet de réforme et de constitution basé sur les libertés provinciales. D'après le projet proposé par Turgot, chaque paroisse devait avoir une assemblée élective ayant pour attributions de répartir les impositions directes, d'aviser aux travaux publics, de veiller au soulagement des pauvres. Cette assemblée devait être nommée par les propriétaires fonciers, sur cette base que six cents livres de revenu donneraient droit à une voix, trois cents livres à une voix et demie, mille deux cents livres à deux voix, ce qui aboutissait à faire disparaître l'ancienne distinction des trois ordres en la remplaçant par un mode commun d'élection. Outre les municipalités rurales, le projet établissait sur des bases analogues des municipalités d'élection, qui, jointes aux premières, devaient nommer des députés à des assemblées ou municipalités provinciales, et celles-ci enfin à la grande municipalité ou assemblée générale des députés du royaume.

C'était, on le voit, une réforme générale. Turgot d'ailleurs le proclame nettement : « Ce ne sont point, dit-il, les anciens États ; ce n'est point comme membres d'un ordre, mais comme citoyens propriétaires de revenus terriens que les gentilshommes et les ecclésiastiques feront partie des municipalités. » Mais Turgot était trop en avance sur l'opinion publique, et, lorsqu'il quitta le ministère en 1776, il n'avait pu même tenter l'essai de son plan de réformes.

Ce fut à Necker qu'il appartint de reprendre et de

réaliser en partie les projets de Turgot ; dans le mémoire qu'il adressait au roi en 1778, Necker, après avoir rappelé tous les griefs formulés contre l'administration des pays d'élection, proposait d'établir dans toutes les provinces des assemblées qui offriraient plus de garantie que les intendants et qui n'auraient pas les prétentions des États. Pour la formation de ces assemblées, Necker admettait le privilège des trois ordres, mais en y introduisant un changement profond emprunté aux États du Languedoc, qui, à l'encontre des autres États, délibéraient en une seule assemblée, votaient par tête et non par ordre, et où les députés du tiers-état égalaient en nombre ceux des autres ordres. Necker recommandait la réunion des ordres, le vote par tête et la double représentation du tiers-état.

Le plan de Necker fut agréé par Louis XVI, et la province choisie pour en faire l'essai fut le Berry. Pour la formation de l'assemblée, le roi devait nommer seize propriétaires, qui, à leur tour se complèteraient en en choisissant trente-deux autres ; la présidence de l'assemblée fut donnée à l'archevêque de Bourges ; l'assemblée devait se réunir tous les deux ans ; la session durait un mois ; dans l'intervalle des sessions, un bureau permanent composé du président et de sept membres, assistés de deux procureurs syndics et d'un secrétaire, devait veiller à l'exécution des délibérations ; les membres du bureau d'administration devaient être agréés par le roi et renouvelés par quart à chaque session. Cette commission était permanente et se réunissait une fois par semaine. L'assemblée avait pour mission de lever

les impôts, de les répartir, de créer les ateliers de charité, de s'occuper des chemins. Elle pouvait faire des représentations au roi, mais sans retarder la perception des impôts. L'intendant gardait le droit de prendre connaissance des délibérations de l'assemblée, dans laquelle, cependant, il n'avait pas entrée.

Necker aurait voulu établir dans toutes les provinces des assemblées sur le modèle de celle de Berry ; dès 1779, une autre assemblée fut constituée dans la généralité de Montauban ; mais d'autres assemblées qu'il tenta de créer dans le Dauphiné et dans la généralité de Moulins, ne purent se réunir ; les obstacles surgirent, et, en présence de l'hostilité de l'intendant et de la résistance du parlement, Necker se retira ; du moins son œuvre subsista : des quatre assemblées qu'il avait organisées deux continuèrent à se réunir jusqu'en 1789, et les résultats obtenus permirent de juger de l'efficacité de cette institution. Aussi, lorsqu'en 1786 fut convoquée l'assemblée des notables, le ministre, M. de Calonne, cédant à l'influence chaque jour grandissante de l'opinion, ne put que reprendre le système de Necker et proposer un édit sur la création d'assemblées provinciales dans tout le royaume ; mais Calonne voulait qu'on ne maintînt pas la distinction des trois ordres. Il succomba sur cette proposition, et ce fut son successeur, Loménie de Brienne, qui, modifiant le projet, fit rendre l'édit sur les assemblées provinciales tel qu'il était sorti des délibérations des notables.

Nous retrouvons dans cet édit du 25 mai 1787 et dans les règlements de chaque assemblée provinciale à peu

près les mêmes règles que celles de la première assemblée de Berry. Ces assemblées provinciales étaient chargées, sous l'autorité et la surveillance du roi, de la répartition et de l'assiette de toutes les impositions foncières et personnelles, tant de celles dont le produit doit être porté dans le Trésor royal que de celles qui doivent subvenir aux dépenses propres de la province, comme travaux publics, chemins, réparations d'églises, enseignement, création d'ateliers de charité. Ces dépenses étaient délibérées par les assemblées provinciales. L'état des dépenses devait aussi être soumis à l'approbation du conseil du roi ; une fois l'état approuvé et le chiffre des dépenses fixé, la répartition était faite entre les élections de la province et à leur tour les assemblées d'élection procédaient à la répartition entre les paroisses.

Toutes les sommes nécessaires pour l'entretien des routes, la confection des ouvrages publics, canaux de navigation, et en général pour toute dépense à la charge de la province, devaient être délibérées chaque année par l'assemblée, qui soumettait sa délibération à l'approbation du roi. Lorsque les travaux avaient été approuvés et l'état des dépenses fixé, les sommes auxquelles s'élevait cet état, étaient réparties par la commission intermédiaire entre toutes les assemblées d'élection. — Dans aucun cas, aucune levée de deniers ne pouvait être faite sans une autorisation royale ; d'ailleurs, d'une manière générale, aucune délibération, excepté celles relatives au régime intérieur de l'assemblée, ne pouvait avoir d'effet qu'après approbation. L'ordonnancement des dépenses appartenait à la commission permanente,

sauf toutefois quand l'assemblée siégeait : c'était alors au président.

Nous voyons qu'entre ces assemblées et celles établies par Necker, il existait une différence fondamentale. Tandis que l'assemblée de Berry, après avoir été nommée au début par le roi, devait à chaque renouvellement partiel être complétée par les soins des membres restants, un autre système, véritablement électif était adopté pour les nouvelles assemblées provinciales. L'édit de 1787 établissait une hiérarchie d'assemblées : *assemblées municipales*, *assemblées d'élection, assemblées provinciales*.

Remarquons que la constitution des pays d'États n'était point atteinte par l'institution des assemblées provinciales ; mais dans les projets de Necker un régime analogue devait un jour les régir également.

Telle était dans son ensemble et en résumé, l'organisation des assemblées provinciales inaugurées par l'édit de 1787. Cette organisation ne rencontra d'opposition qu'au sein des Parlements, qui repoussaient la fusion des trois ordres et le principe électif ; partout ailleurs la nouvelle institution fut accueillie avec faveur, car cette transformation n'était pas le résultat d'un plan chimérique, mais elle répondait à une nécessité sociale. Elle satisfaisait les vœux unanimes de la nation. « C'est ainsi, a écrit M. de Lavergne, que se trouvait enfin réalisée, après un siècle d'attente, la pensée de Fénelon, recueillie par les économistes et fécondée par Necker ; Turgot lui-même revivait en quelque sorte dans cette création. Cet édit de 1787 n'ayant précédé que de deux ans l'année 1789,

a disparu dans le trouble de cette grande date, mais le principe a survécu et après bien des vicissitudes, il en est sorti l'organisation actuelle de nos conseils généraux, la seule institution qui ait vraiment réussi de celles qu'on a essayées depuis trois quarts de siècles. »

CHAPITRE II

De l'organisation administrative du département de 1789 à 1838

Le 22 décembre 1789, l'Assemblée nationale avait supprimé l'ancienne division du royaume en provinces et avait partagé la France en départements. Cette réforme, d'ailleurs réclamée par les cahiers des trois ordres, avait eu pour but d'établir une division purement territoriale, et par là de faciliter l'action politique et administrative du pouvoir central. Le décret du 22 décembre 1789 portait sur trois points : 1° la division territoriale ; 2° l'administration préposée à chacune de ces divisions ; 3° ses attributions.

1° — Le projet du comité avait été de diviser la France en quatre-vingt-un *départements* d'égale étendue, tant au point de vue de la représentation que de l'administration ; ce système ne prévalut pas, on s'en tint au contre-projet de Mirabeau, qui voulait qu'on prît chaque province existante comme base de circonscriptions nouvelles. C'est ainsi qu'on forma quatre-vingt-quatre départements. Le département se subdivisait lui-même en *districts, cantons* et *communes*.

2° — A cette nouvelle division du territoire devait nécessairement correspondre une nouvelle organisation administrative. Sous le titre d'*administration du département*, l'Assemblée constituante institua au chef-lieu de

chaque département une administration investie de pouvoirs étendus. « L'administration du département » devait être élue pour quatre ans et renouvelée par moitié tous les deux ans; elle était nommée par une assemblée électorale, elle-même nommée par l'assemblée des citoyens actifs ; c'était l'élection à deux degrés. Les mêmes électeurs nommaient les représentants de la nation. C'était là un des principes fondamentaux qui avaient présidé à la nouvelle division du royaume, faite, disait le décret de 1789, tant au point de vue de l'administration que de la représentation. « Il est bon, pensait Thouret, le rapporteur, que tous les mouvements de l'organisation politique partent d'un ressort unique. »

Cette administration était composée de trente-six membres formant le conseil du département, chargé de délibérer sur toutes les affaires et se réunissant une fois par an pendant un mois. Une section de ce conseil, formé de huit membres, nommés pour quatre ans, renouvelés par moitié tous les deux ans, était toujours en activité ; c'était le *directoire du département*, auquel appartenait le pouvoir exécutif.

L'assemblée départementale nommait son président, qui présidait aussi de droit le directoire. Enfin il y avait un *procureur général syndic* élu par le même collège électoral qui nommait les membres de l'assemblée. Il assistait aux séances, où il avait voix consultative ; sa mission était de requérir l'application des lois et de représenter le département au point de vue judiciaire. C'était, on le voit, à peu de chose près, le rétablissement des assemblées provinciales.

3° — Le décret de 1789 divisait en deux catégories les attributions de l'administration du département : les unes soumises à l'inspection du Corps législatif; elles comprenaient l'impôt et tout ce qui touche à l'impôt, assiette et répartition, la perception de l'impôt, l'ordonnancement des dépenses ; les autres, sous l'autorité du roi : c'étaient toutes choses intéressant l'administration générale du royaume, la direction des travaux publics, le service des milices et des gardes nationales. Les administrations des districts étaient complètement subordonnées à l'administration du département.

Chargée de répartir les impôts votés par le Corps législatif, l'administration départementale ne devait ni dépasser le chiffre fixé par la loi, ni créer de nouveaux impôts, ni même faire aucun emprunt sans une autorisation expresse du Corps législatif.

Outre l'administration, les directoires étaient investis de la juridiction. Les lois nouvelles avaient supprimé les intendants, et il n'existait plus d'autres organes du pouvoir exécutif que les conseils et directoires de département. Il eût parut plus conforme au principe de la séparation des pouvoirs, si énergiquement consacré par l'Assemblée constituante, de donner autorité au roi sur les assemblées provinciales ; mais la défiance qu'inspirait la royauté avait fait dévier du principe, et l'autorité royale se trouvait désarmée vis-à-vis de ces assemblées qui puisaient leur force et leur indépendance dans l'élection populaire et qui ne reconnaissaient d'autre supérieur que le Corps législatif. Le roi, en cas d'insubordination, ne pouvait qu'annuler les actes illégaux et suspendre les

membres du Directoire et du conseil de département; mais, au pouvoir législatif seul appartenait de dissoudre les corps administratifs, ou d'en renvoyer les membres devant les tribunaux, s'il y avait lieu.

On le voit, l'Assemblée constituante avait entendu rompre avec le passé. Il n'y a plus de province, ni rien qui remplace la province avec ses mœurs, ses traditions, quelquefois sa langue ; et le département, circonscription toute nouvelle, sans racines dans le passé, n'est qu'une abstraction, issue du cerveau du législateur, sans autonomie, sans individualité. C'est ainsi qu'en 1789 un système de centralisation sans précédent, s'étendit sur tout le pays, dissimulé derrière un système électif.

Les administrations départementales ne devaient pas avoir une longue existence. Elles ne survécurent que peu à la chute de la monarchie constitutionnelle. Boissy d'Anglas, le rapporteur du nouveau projet de constitution a jugé en ces termes ces administrations : « Les directoires étaient trop nombreux ; les conseils des département étaient inutiles ; les premiers délibéraient au lieu d'agir ; les seconds ne se réunissant que pour un mois, n'apportaient que des notions superficielles, ne pouvaient qu'entraver la marche du Directoire et ne se retiraient presque toujours effectivement qu'après avoir consumé un temps précieux en de longues et inutiles discussions, assez ordinairement générales et politiques. »

En l'an III, après la Révolution de thermidor, la Convention devenue maîtresse de la France, préoccupée de l'indépendance des administrations du département, s'occupa de leur réorganisation. Affaiblir l'autorité des ad-

ministrations de département au profit du pouvoir central les mettre dans l'impuissance de tenter toute opposition, tel fut le but que poursuivit la constitution du 5 fructidor an III.

Aux termes de cette constitution nouvelle, le département était administré par *cinq membres* élus pour cinq ans et renouvelés chaque année par cinquième; ils cumulaient la délibération et l'action et étaient chargés du contentieux. Pour mieux assurer l'action du pouvoir central, auprès de chaque administration départementale fut placé un *commissaire spécial* nommé par le Directoire exécutif; son office consistait à surveiller et à requérir l'exécution des lois ; mais, tenant ses droits du Directoire exécutif, nommé par ce pouvoir et révocable par lui, ce commissaire exerçait en fait sur tous les actes des administrations centrales une surveillance constante et une action puissante.

Le but de la Constitution de fructidor an III avait été de soumettre les administrateurs du département à l'autorité immédiate des ministres, ce but avait été atteint.

Cette organisation de l'administration départementale, infiniment moins libérale que celle de l'Assemblée constituante, n'eut comme elle qu'une durée éphémère; une nouvelle crise politique y subsistua bientôt un nouveau système et remania encore une fois l'administration départementale.

Le génie puissant qui, au 18 brumaire, avait sauvé la France en renversant le Directoire, comprenait combien il était nécessaire de restaurer dans le pays le principe d'autorité qu'un gouvernement débile et corrompu avait

laissé avilir entre ses mains. Le premier consul voulut qu'à tous les degrés de la hiérarchie, le pouvoir exécutif fût concentré dans les mains d'un seul et que des assemblées délibérantes dont les réunions ne seraient point permanentes, reçussent mission d'éclairer le pouvoir sur les besoins et les intérêts du pays. Ce fut l'œuvre de la loi du 28 pluviose an VIII, loi fondamentale en matière d'organisation départementale, et qui est l'origine et presque le modèle de notre organisation actuelle.

D'après la loi nouvelle, la France était divisée en *départements* et en *arrondissements*. A la tête de chaque département fut placé un *préfet*, chargé seul de l'administration ; à la tête de chaque arrondissement se trouvait le *sous-préfet*, sous les ordres du préfet. Le contentieux administratif fut attribué à un *conseil de préfecture* enfin les intérêts financiers du département étaient confiés à un *conseil général de département*. Ces conseils n'étaient point électifs, puisque c'était le premier consul qui en nommait les membres, comme il nommait les préfets et les sous-préfets; mais primitivement il devait les choisir parmi un certain nombre de candidats qui composaient une liste départementale de confiance. Ce mode de procéder disparut bientôt, et l'Empereur nomma directement, sans la participation du corps électoral, les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement.

La Restauration, cherchant trop à s'inspirer pour les institutions administratives, comme pour les institutions politiques, de l'exemple de l'Angleterre, où le comté n'a pas de représentation, maintint cet état de choses. Cependant, peu à peu, on s'émut de l'effacement auquel

semblaient voués les conseils départementaux, institutions si favorables au développement du régime représentatif que garantissait la Charte. M. de Martignac, en prenant en mains le pouvoir avec un programme libéral, désireux de donner satisfaction à l'opinion publique, s'empressa de présenter un projet de loi qui remettait à l'élection le choix des membres de ces conseils ; mais jugé insuffisant par le parti libéral, attaqué comme révolutionnaire par le parti royaliste, ce projet fut repoussé et cet échec détermina la retraite du ministère.

L'article 69 de la charte de 1830, décidait qu'il serait pourvu, dans le plus court délai possible, aux institutions départementales fondées sur un système électif ; ce ne fut qu'en 1833, qu'en exécution de cet article, une loi vint rétablir le principe de l'élection et restituer au département des assemblées issues du suffrage de ses habitants.

Nous ne pousserons pas plus loin l'étude de l'organisation départementale ; il est temps d'aborder notre sujet. Toutefois, avant d'étudier le régime financier départemental, nous allons nous occuper de la personnalité du département pendant la période que nous venons de parcourir, et nous demander depuis quand le département est une personne morale.

CHAPITRE III

Personnalité civile du département. — Propriété départementale

L'Assemblée constituante, en créant les départements, forma-t-elle de simples circonscriptions administratives, de simples divisions artificielles auxquelles elle refusait tout caractère d'individualité, ou bien entendit-elle tout de suite leur donner une vie propre en les dotant de la personnalité civile? Plusieurs opinions se sont produites sur cette question.

D'après une première opinion, les départements ont été dès leur origine, c'est-à-dire depuis 1790, de véritables personnes civiles. Cette opinion se fonde principalement sur le préambule du décret du 9 avril 1811. Le décret du 9 avril 1811 concédait au département en toute propriété certains bâtiments affectés aux services publics. Les départements ont donc une personnalité ; la capacité de posséder constitue, en effet, un des attributs essentiels de ces individualités collectives qu'on appelle « personnes civiles ». Mais, en outre, le préambule du décret offre la preuve qu'avant 1811, les départements étaient considérés comme jouissant d'une existence propre. En effet, on voit dans ce préambule que les départements occupaient antérieurement les bâtiments dont il s'agit, à charge d'en payer le loyer et de pourvoir aux réparations ; or pour que les départements

pussent être tenus de payer un loyer, ne fallait-il pas qu'ils eussent une existence propre, en un mot qu'ils possédassent le caractère de personnes civiles? Ce droit de posséder remonte à l'installation des premières assemblées de département. Nous voyons ces administrations acquérir de la nation les édifices provenant des ordres religieux supprimés, et ces acquisitions sont autorisées par des lois spéciales à chaque département. Tels sont les motifs sur lesquels s'appuie la première opinion pour avancer que les départements ont été dès leur origine de véritables personnes civiles.

Une seconde opinion ne reconnaît la personnalité du département qu'à dater du décret de 1811, dont nous venons de parler. Cette opinion se base sur un avis du Conseil d'Etat, réuni en assemblée générale, du 27 août 1834 : « Considérant que si le décret du 22 décembre 1789 et l'instruction du 8 janvier 1790 avaient posé en principe que les départements n'étaient que des divisions territoriales tracées pour la facilité de l'administration et excluaient ainsi toute idée qu'il fût accordé à ces divisions administratives une existence civile, il est établi par la série des divers actes postérieurs et notamment par le décret du 9 avril 1811 que les départements sont aptes à posséder les immeubles affectés aux services départementaux. »

Enfin une troisième opinion ne fait dater la personnalité du département que de la loi de 1838. On cite à l'appui de cette opinion deux avis du comité des finances du Conseil d'État, datés du 20 novembre 1818 et du 15 octobre 1819. Dans ces avis se trouve un considérant ainsi

conçu : « Considérant que, suivant la législation les départements forment seulement des divisions territoriales tracées pour la facilité de l'administration et que dans l'organisation actuelle, ils ne composent pas des associations distinctes, ni des corps ou agrégations susceptibles de l'application des principes suivis à l'égard des communes et des établissements publics et particuliers. »

Sans vouloir contester la valeur de toutes les citations qui ont servi de base aux divers systèmes que nous venons d'exposer, il nous semble que l'on en exagère infiniment la portée et que l'on en déduit des conséquences qu'elles ne comportent pas.

Aussi pensons-nous devoir nous rallier (1) à une dernière opinion récemment formulée : d'après cette opinion le département ne serait pas devenu une personne civile à un moment précis, en vertu d'un acte déterminé ; mais, peu à peu, cette personnalité s'est dégagée en raison de l'importance et du développement pris par le département ; cependant elle est antérieure à la loi de 1838. Il semble que l'arrondissement ait lui-même tendu pendant longtemps à avoir une personnalité distincte ; mais son développement s'est arrêté ; l'arrondissement a été absorbé par le département, dont la personnalité s'est formée, s'est accrue en quelque sorte dans une marche progressive ; elle est devenue incontestable de 1816 à 1838.

Propriété départementale. — Le domaine du département se divise, comme celui de l'État, en *domaine public* et en *domaine privé*.

(1) M. Gab. Alix, à son cours.

Le domaine public est inaliénable et imprescriptible. Il comprend en premier lieu les routes départementales et leurs dépendances, ponts, bacs ou passages d'eau.

Ce n'est que du décret du 16 décembre 1811 que date la création des routes départementales. Ce décret fit passer dans la voirie départementale un certain nombre de routes nationales de troisième classe. Le but du gouvernement fut de mettre ainsi à la charge des départements les dépenses d'une partie de la grande voirie, dépenses qui jusques-là avaient été entièrement supportées par le Trésor.

On s'est même demandé, jusqu'en 1871, si les départements avaient reçu autre chose que l'obligation de pourvoir à l'entretien des routes ainsi détachées de la voirie nationale ; on doutait qu'ils pussent prétendre à la propriété du sol. Mais la loi du 10 août 1871 a tranché cette question de propriété à leur profit.

Le réseau des routes départementales n'a cessé de se développer depuis leur fondation; en 1813, elles étaient au nombre de 1165 et s'étendaient sur une longueur de 32,000 kilomètres. En 1870, on en comptait 1,749, représentant une longueur totale de 47,651 kilomètres, d'où il faut aujourd'hui déduire les 1,000 kilomètres qui nous ont été enlevés par le traité de Francfort.

Les bacs et passages d'eau faisaient tous partie, avant 1871, du domaine public national; le paragraphe 13 de l'article 46 de la loi nouvelle attribue au département les bacs et passages d'eau situés sur les routes et chemins dont il a la charge. Les documents de statistique constatent, en 1870, sur les routes départementales, trente-sept bacs, et cinquante-cinq sur les chemins vicinaux de grande communication.

Le domaine public départemental comprend en outre les chemins de fer d'intérêt local. C'est la loi du 12 juillet 1865 qui permit aux communes et aux départements d'établir des chemins de fer de cette catégorie et de consacrer soit à leur exécution, soit à leur entretien, une partie des ressources créées, en vertu de la loi du 21 mai 1836, pour les besoins du service vicinal. Les chemins de fer d'intérêt local sont aujourd'hui régis par la loi du 11 juin 1880. Au 31 décembre 1875, la longueur de ces chemins donnait les chiffres suivants : 1,798 kilomètres exploités, 2,546 en construction ou à construire ; ces chiffres sont devenus, au 18 juillet 1879 : 2,030 kilomètres exploités, 2,557 en construction ou à construire ; total, 4,287 kilomètres (1).

Quant au *domaine privé* du département, il comprend deux sortes de propriétés, — celles qui sont affectées à un service public et celles qui n'y sont pas affectées.

Les propriétés immobilières affectées à un service public ont leur origine dans le décret du 9 avril 1811 dont l'article premier est ainsi conçu : « Nous concédons gratuitement aux départements, arrondissements et communes, la pleine propriété des édifices et bâtiments nationaux actuellement occupés pour le service de l'administration, des cours et tribunaux et de l'instruction publique. » L'article 2 porte que « la remise de la propriété desdits bâtiments sera faite par l'administration de l'enregistrement et des domaines aux préfets, sous-préfets ou maires, chacun pour les établissements qui les concernent. » « Cette concession, ajoute l'article 3, est faite à la charge par lesdits départements, arrondissements ou communes,

(1) Picard, *les Chemins de fer franç.*, t. III, n° 720.

chacun en ce qui le concerne, d'acquitter à l'avenir la contribution foncière et de supporter aussi, à l'avenir, les grosses et menues réparations. »

L'application du décret du 9 avril 1811 a soulevé bien des difficultés et a été l'occasion de litiges fréquents entre l'État et les départements. Les premières difficultés se sont élevées sur la question de compétence; on se demandait quelle juridiction trancherait ces difficultés. Cette question a été résolue par de nombreuses décisions en faveur du conseil d'État. — Puis, sur la question de forme. L'article 2 portait, comme on l'a vu, que la remise des bâtiments serait faite par l'administration des Domaines. Il a été reconnu que ce n'était point là une formalité prescrite à peine de nullité et qu'elle n'était pas nécessaire, dans le cas, par exemple, où le bâtiment était déjà occupé par le préfet. Enfin, sur la question de fond, il a été décidé que pour que le décret du 9 avril 1811 reçût son application, il fallaitque le service en possession de l'édifice national fût un service départemental; par conséquent, le décret n'a pas dû s'appliquer aux cours d'appel qui constituent un service général, embrassant plusieurs départements, et non un service départemental.

La seconde partie du domaine immobilier des départements comprend les propriétés non affectées à des services publics, mais qui, cependant, ont ordinairement une destination d'utilité départementale. Ces propriétés sont de nature diverse, il est curieux de les connaître; cela fait voir, en effet, que la vie du département est plus développée qu'on ne le suppose généralement.

Il y a peu de budgets où l'on ne voie figurer parmi les

recettes, le loyer de certains terrains ou bâtiments. Le plus souvent ces terrains sont des dépendances de bâtiments affectés à des services publics, comme les jardins d'une prison; les bâtiments sont des édifices primitivement affectés à un service départemental et devenus libres par suite de la translation de ce service dans un nouveau local. Le département de la Seine est, croyons-nous, celui qui possède le plus grand nombre de ces propriétés données ainsi à loyer ; ce sont notamment les boutiques du tribunal de la Seine, une maison formant le coin de la rue Dauphine et du quai des Orfèvres, plusieurs domaines ruraux : le domaine de Ville-Évrard, le domaine de Vaucluse, l'orphelinat Prévost.

Parmi les propriétés départementales, on trouve aussi des terrains à usage de pépinières, par exemple dans le département des Landes; dans l'Hérault on trouve une école d'agriculture ; une école de pisciculture dans la Mayenne ; des haras et des dépôts d'étalons dans la Gironde et la Côte-d'Or. Le Puy-de-Dôme possède les importantes eaux thermales du Mont-Dore, dont la location lui rapporte 350,000 francs.

Passons, sans insister davantage, au domaine mobilier départemental. Il se compose des mobiliers affectés à divers services départementaux : ce sont les mobiliers des hôtels et des bureaux des préfectures et des sous-préfectures; ceux des édifices destinés aux services judiciaires, des prisons, des asiles d'aliénés. Ajoutons-y les archives, les cartes topographiques et quelquefois géologiques vendues au profit du département ; parfois, dans le but de favoriser le développement de l'industrie,

on voit des départements acheter des machines qui sont ensuite louées par lui ; ainsi l'Eure-et-Loir, la Meurthe-et-Moselle possèdent des machines à coudre ; la Haute-Garonne, où se trouvent des gisements houillers, possède une sonde d'exploration.

Les départements possèdent enfin des droits incorporels, telles que rentes sur l'État, sur les villes, quelquefois aussi sur des pays étrangers ; l'Hérault a des rentes espagnoles, la Haute-Savoie des rentes italiennes. Presque toujours ces rentes sont le résultat de dons ou de legs qui ont été faits au département avec une affectation spéciale. Les départements envahis en 1871 ont reçu de l'État pour dommages de guerre des bons de liquidation. Les départements ont aussi des droits de péage sur les ponts, sur les routes, sur les canaux ; les droits sur les canaux existent au profit des départements qui ont contribué à la canalisation de certaines rivières, et qui, outre l'intérêt de leur argent, ont été autorisés à percevoir des taxes de péage; c'est ainsi que sont rémunérés les travaux de canalisation de la Meuse, de Toul au Pont-Saint-Vincent. Enfin des droits de tonnage sont perçus au profit de certains départements à l'entrée des navires dans les ports; ce droit existe notamment dans le port de Saint-Nazaire au profit de la Loire-Inférieure (1).

(1) M. Gab. Alix, à son cours de l'École des sciences politiques.

CHAPITRE IV

Du régime financier du département avant les lois du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871

Dès l'origine du département, la loi du 10 avril 1791, qui réglementait l'assiette des deux premières contributions, disposait dans son article 5 que « les départements fourniraient aux frais de perception et aux dépenses particulières mises à leur charge par les décrets de l'Assemblée nationale, au moyen de sous et deniers additionnels, en nombre égal sur les contributions foncière et mobilière, sans que ces accessoires puissent excéder quatre sous pour livre du principal de chacune de ces contributions. »

D'après ce texte, on serait naturellement porté à croire que, dès le début, il existait un véritable *budget départemental ;* ce serait une erreur. Nous avons vu que bien avant la Révolution et non seulement dans les pays d'États, mais dans les pays d'élection, il existait accessoirement au principal de l'impôt, certaines contributions additionnelles destinées aux dépenses de la province. C'étaient là ce qu'on pourrait appeler aujourd'hui « des dépenses sur ressources spéciales » ; mais il serait inexact d'y voir des budgets locaux proprement dits, distincts du budget de l'État. Les dépenses mises à la charge du département par le décret de 1789 n'avaient pas d'autre caractère. Les actes législatifs de cette

époque n'indiquent pas d'ailleurs quelles étaient les dépenses ainsi mises à la charge des départements et qui devaient bientôt disparaître, du moins pour un certain temps; la loi du 14 frimaire an II supprima la distinction faite lors de l'établissement des contributions foncière et mobilière, entre le principal et les sous additionnels pour dépenses locales et décida qu'on les réunirait pour n'en plus former qu'une seule masse et les verser indistinctement au Trésor.

Mais cette confusion des dépenses d'administration des départements avec les dépenses de l'État, fruit des idées de centralisation excessive qui dominaient la Convention, ne survécut pas au pouvoir qui l'avait introduite. La loi du 28 messidor an IV vint rétablir le système de la division des dépenses de l'État et des dépenses du département sous le nom de *dépenses d'administration*, opposées à *dépenses de gouvernement*. Ce rétablissement fut confirmé par la loi du 15 frimaire an VI et enfin par celle du 11 frimaire an VII, qui la première donna à ces dépenses le nom de *dépenses départementales*, opposées aux *dépenses générales* et *municipales ;* il devait y être pourvu au moyen de *centimes additionnels* dont la loi des finances fixait le maximum à 10 centimes par franc du capital, et que les administrations centrales votaient jusqu'à concurrence de ce maximum. Mais les ressources mises à la disposition de ces administrations centrales variaient suivant les départements ; trop considérables dans les uns, elles pouvaient être insuffisantes dans les autres. La loi de frimaire an VI, voulant porter remède à l'inégalité de cette situation financière, songea à la création

d'un *fonds commun* de cinq centimes additionnels. Telle est l'origine du fonds de réserve que nous rencontrerons de nouveau plus tard.

A ce premier fonds la loi de frimaire an VII devait ajouter un second fonds, dit *fonds de supplément*, et également formé de centimes additionnels ; le fonds de supplément ne sortait pas du département qui l'avait fourni et était destiné à pourvoir en premier lieu à l'insuffisance des recettes municipales et en second lieu à celle des recettes départementales. Ces dispositions si sages et si utiles ne furent cependant pas reproduites par la loi de ventôse an VIII. Le fonds commun et le fonds du supplément disparurent et les départements se retrouvèrent isolés et réduits à eux-mêmes pour leurs dépenses et leurs ressources.

Il semblerait résulter des différents textes législatifs que nous venons de citer qu'il y avait bien désormais un véritable budget départemental. Nous croyons que cette opinion serait inexacte et que le budget départemental proprement dit n'existait pas encore. Pour nous en convaincre, voyons quelles étaient les dépenses que l'on qualifiait alors *dépenses départementales* et dont l'article 13 de la loi du 11 frimaire an VII donnait l'énumération.

Dans cette nomenclature, nous voyons figurer en première ligne les dépenses des tribunaux civils, correctionnels, criminels et de commmerce, les traitements des juges, les dépenses des administrations centrales. Toutes ces dépenses n'ont assurément rien de local. D'ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que les administrations centrales ne jouissaient d'aucune indépendance

dans le règlement des dépenses départementales. La loi de frimaire an VI ne leur accordait qu'un droit de proposition; elles devaient dresser l'état des dépenses prévues pour l'année suivante et le soumettre dans le courant du mois de prairial à la sanction du ministre de l'Intérieur; celui-ci l'examinait, et, après l'avoir modifié, s'il y avait lieu, l'arrêtait définitivement. Le rôle des administrations départementales se bornait donc à un droit de proposition.

C'est en l'an X qu'apparaît un commencement de budget départemental. D'après l'arrêté des consuls du 25 vendémiaire an X et la loi de finances du 13 floréal de la même année, les dépenses départementales furent divisées en dépenses *fixes* et en dépenses *variables*.

Les dépenses fixes, sur lesquelles les conseils généraux n'avaient point à délibérer, comprenaient les traitements des préfets, des secrétaires généraux, des conseillers de préfecture, des juges et des greffiers des tribunaux. Ces dépenses fixes étaient couvertes au moyen de centimes additionnels dont le nombre était déterminé par la loi de finances elle-même et dont le produit devait être versé au Trésor public pour être ordonnancé par le ministre. On voit que ces dépenses fixes avaient complètement le caractère de dépenses générales, mises sans raison à la charge des départements.

Quant aux dépenses variables, dont le règlement était laissé aux conseils généraux, elles comprenaient les autres dépenses énumérées dans l'article 13 de la loi de frimaire an VII, c'est-à-dire, le loyer et l'entretien des hôtels de préfecture, des écoles publiques, des tribu-

naux, des prisons, auxquelles on ajouta les dépenses des dépôts de mendicité, des enfants abandonnés. Pour faire face à ces dépenses, les conseils généraux imposaient le nombre de centimes additionnels qu'ils jugeaient nécessaires, sans toutefois pouvoir dépasser le maximum annuellement fixé par la loi de finances, maximum qui, suivant les départements, variait de cinq à quinze centimes. Le produit des centimes additionnels imposés pour les dépenses variables n'entrait pas dans le Trésor ; il était versé dans la caisse de chaque département, et si, à la fin de l'année, il y avait un excédant, l'article 5 de l'arrêté de vendémiaire an X disposait « que les fonds restés libres seraient laissés à la disposition des préfets pour être employés en amélioration des établissements confiés à leur service. »

C'était là un sensible progrès, puisque la loi consacrait l'affectation exclusive au profit des départements du produit des centimes additionnels imposés pour leurs dépenses. Le ministre de l'Intérieur, dans une circulaire du 30 ventôse an XII, s'expliquait nettement à cet égard. « Les fonds imposés pour les dépenses fixes dans chaque département sont des parties de masse commune dont la valeur balance exactement le total général de ces dépenses dans toute la république ; le fonds des dépenses variables appartient au département où il est imposé. »

Enfin, la loi du 12 ventôse an XIII vient développer le principe inscrit dans les lois précédentes en autorisant les conseils généraux à établir des impositions facultatives dans les limites fixées par les lois de finances

et à les employer aux dépenses d'utilité départementale qu'ils jugeraient convenables. A côté des dépenses *fixes* et des dépenses *variables*, apparaissent ainsi avec la loi de l'an XIII des dépenses qui, plus tard, prendront le nom de dépenses *facultatives*. Pour couvrir ces dépenses, les conseils généraux pouvaient imposer le département jusqu'à concurrence de quatre centimes additionnels à l'impôt mobilier et à l'impôt foncier. On le voit, la tendance manifeste était alors de donner plus d'initiative aux conseils généraux, quant au règlement des impositions et des dépenses locales. Ce mouvement ne devait pas durer : le décret du 7 octobre 1809 vint l'arrêter.

Ainsi que nous l'avons dit, les conseils généraux délibéraient sur une double catégorie de dépenses : les dépenses variables et les dépenses facultatives ; à partir de la loi de 1809 ils n'eurent pas plus à voter sur ces dépenses variables et facultatives que sur les dépenses fixes ; le décret de 1809, en effet, régla la masse des dépenses départementales variables et affecta à ces dépenses la somme nécessaire pour y pourvoir. Désormais les lois de finances ne se bornèrent plus à fixer un maximum de centimes additionnels, mais imposèrent à chaque département le nombre de centimes qu'il devait supporter.

Sous la Restauration, les deux lois fondamentales du 28 avril 1816 et du 25 mars 1817 vinrent rendre aux conseils généraux l'initiative que le décret de 1809, sous l'influence du système de centralisation qui se développait alors, leur avait enlevée. C'est alors que le budget départemental va se constituer définitivement.

Nous trouvons dans ces lois trois catégories de dépenses : les dépenses *fixes*, à côté desquelles nous pouvons classer les dépenses *communes*, c'est-à-dire intéressant plusieurs départements, telles que, par exemple, les dépenses concernant les cours royales ou les dépenses d'entretien des églises métropolitaines ; les dépenses *variables*, qui comprenaient le loyer, le mobilier, l'entretien des hôtels de préfecture ; le casernement des brigades de gendarmerie, le loyer, les frais des cours et tribunaux, la réparation des routes départementales ; mais la loi de 1817 avait le tort de confondre avec les dépenses variables, certaines dépenses extraordinaires, comme l'acquisition d'un bâtiment destiné à un service public, l'établissement et la construction d'une route départementale. Les inconvénients de cette confusion déterminèrent l'envoi d'une circulaire ministérielle du 16 mai 1818, qui prescrivait aux conseils généraux, de classer ces sortes de dépenses parmi les dépenses facultatives. La troisième catégorie embrassait toutes les dépenses *facultatives* ou dépenses d'utilité départementale.

Pour les deux premières catégories de dépenses, la loi de finance du 25 mars 1817 imposait directement chaque département de quatorze centimes additionnels aux deux premières contributions ; ces quatorze centimes se divisaient ainsi : six centimes étaient prélevés pour être versés au Trésor public et appliqués aux dépenses fixes et communes ; six centimes restaient dans la caisse du receveur général à la disposition des départements et étaient employés suivant les ordonnances des préfets

pour couvrir les dépenses variables. Enfin, les deux derniers centimes étaient versés au trésor pour y former un fonds commun, destiné à aider les départements dont les dépenses variables excédaient le produit des six centimes ordinaires. C'était là un retour vers le système de l'an VII.

Outre ces quatorze centimes, les conseils généraux pouvaient, avec l'approbation du ministre de l'Intérieur, établir des impositions dont le montant ne devait pas excéder cinq centimes du principal des contributions foncière, personnelle et mobilière, en vue de la dernière catégorie des dépenses, celles d'utilité publique. Notons que les conseils généraux votaient ces cinq centimes additionnels facultativement et comme ils l'entendaient; il n'en était pas de même des quatorze autres centimes que les conseils généraux n'avaient pas mission de voter, mais simplement de répartir. Mais il est évident que l'emploi des cinq centimes facultatifs ne pouvait avoir lieu qu'autant que le budget voté par le conseil général avait été approuvé par le ministre.

En résumé, dix-neuf centimes, y compris ceux affectés au fonds commun, formaient, en 1817, les ressources affectées aux dépenses départementales. Cet état de choses se maintint jusqu'à 1838, sauf quelques modifications. C'est ainsi que la loi du 27 juin 1833 supprima du budget départemental les dépenses fixes et communes qui étaient de véritables dépenses de l'État et qui furent reportées au budget de l'État, ce qui était leur véritable place. D'autre part, il faut signaler certaines dépenses nouvelles en vue desquelles des recettes spéciales furent autorisées ; ce

furent les dépenses du *cadastre*, pour lesquelles trois, puis bientôt cinq centimes additionnels à l'impôt foncier furent votés ; les dépenses de l'*instruction primaire*, couvertes par deux centimes au principal des quatre contributions ; les dépenses des *chemins vicinaux*, pour lesquelles la loi du 21 mai 1836 fixa un maximum de cinq centimes aux quatre contributions.

C'est ainsi que, proportionnellement aux besoins nouveaux, les centimes additionnels commençaient à s'accroître et devaient progressivement s'élever, donnant ainsi la mesure du progrès général et de la prospérité publique.

Nous allons maintenant examiner quelles furent les innovations de la loi de 1838.

On peut ramener à quatre points principaux le système établi par la *loi du* 10 *mai* 1838.

I. — Le budget départemental se divise en *quatre sections*. Dans la première section sont inscrites les dépenses *ordinaires*. On y retrouve la plus grande partie des anciennes dépenses variables auxquelles quelques autres dépenses sont venues s'ajouter. Le caractère de la plupart des dépenses ordinaires est d'intéresser l'État autant que le département, car si elles étaient effacées des budgets départementaux, elles devraient se retrouver dans celui de l'État. Pourquoi donc figurent-elles dans le budget départemental ? « C'est que, disait le rapporteur devant la Chambre des pairs, M. Mourier, on a reconnu que les conseils généraux, par leur connaissance

des lieux et des choses, par la mission qui leur était donnée de protéger les intérêts du pays, pouvaient éclairer l'administration supérieure sur la nécessité ou l'avantage des dépenses proposées. De cette conviction est résulté que les conseils généraux doivent voter les dépenses et contrôler l'emploi des fonds qui s'y trouvent affectés. »

Aussi ces dépenses sont-elles obligatoires. Lors de la présentation de la loi de 1838, le gouvernement avait proposé, dans son projet, pour cette catégorie de dépenses départementales, le nom de dépenses *obligatoires ;* la Chambre des pairs avait laissé passer le mot sans objection, mais sur l'avis de son rapporteur, M. Vivien, la Chambre des députés substitua le mot *ordinaires*, pour qu'il fût bien constaté que du moins les départements ne supporteraient ces dépenses que dans la limite des recettes ordinaires.

Dans la seconde section, sont inscrites les dépenses *facultatives ;* dans la troisième, les dépenses *extraordinaires* ou anormales. C'est ainsi que la construction des préfectures, des édifices publics avait été séparée, en 1838, de la nomenclature des dépenses variables.

Enfin la quatrième section comprend les dépenses *imputables sur ressources spéciales*, c'est-à-dire les chemins vicinaux, l'instruction primaire et le cadastre. En réalité cette section en comprend trois ; chaque espèce de dépenses y forme une section particulière.

Voyons maintenant quelles sont les ressources affectées par la loi aux diverses sections du budget départemental. L'article 13 de la loi du 10 mai 1838, énumère ainsi les

ressources de la première section : 1° les centimes affectés à cet emploi par la loi de finances ; 2° la part allouée au département dans le fonds commun ; 3° les produits éventuels énoncés aux nos 6, 7 et 8 de l'article 10. Le nombre des centimes additionnels mis à la disposition des départements pour leur dépenses ordinaires, avait été fixé à $8^{c}\,{}^{2}/_{10}$ pour l'année 1839 ; mais l'augmentation progressive des dépenses auxquelles ces ressources devaient pourvoir, détermina bientôt l'accroissement du nombre des centimes ordinaires, qui fut porté à $10^{c}\,{}^{5}/_{10}$ pour 1850. Le fonds commun s'accrut aussi ; il n'était que de ${}^{16}/_{10}$ en 1839 : en 1850, il atteignit 7 centimes. La répartition en était faite chaque année par décret du ministre communiqué avant l'ouverture de la session des conseils généraux, de manière à ce que les préfets connussent en temps utile la part allouée à leurs départements respectifs. Enfin les produits éventuels appartiennent à la première section ; ils consistent dans les revenus et produits de celles des propriétés du département, tant mobilières qu'immobilières qui sont affectées à un service départemental. Ils consistent en outre dans le produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives et enfin dans le produit des droits de péage autorisés par le gouvernement au profit des départements. Ces produits sont, en général, d'une très faible importance.

Passons aux dépenses facultatives qui forment la seconde section du budget. Il est pourvu à ces dépenses au moyen de centimes additionnels dont le nombre fixé à cinq primitivement, fut porté à 7, 6 par la loi de

finances du 7 août 1850. Les ressources de cette seconde section du budget comprennent aussi des produits éventuels indiqués au n° 5 de l'article 10 de la loi, c'est-à-dire « le revenu et produit des propriétés du département non affectées à un service départemental. » Enfin le fonds commun n'avait pas été exclusivement réservé par la loi de 1838 aux dépenses de la première section; tout en affectant en principe le fonds commun aux dépenses de cette section, elle disait dans son article 17, paragraphe 2 : « Toutefois, après épuisement du maximum des centimes facultatifs employés à des dépenses autres que les dépenses spéciales et des ressources énoncées au paragraphe précédent, une portion du fonds commun dont la quotité sera déterminée chaque année par la loi de finances, pourra être distribuée chaque année aux départements à titre de secours, pour complément de la dépense de construction des édifices départementaux d'intérêt général et des ouvrages d'art dépendant des routes départementales. » L'écart entre les ressources ordinaires et les dépenses obligatoires ne permit pas de maintenir cette disposition, qui disparut en 1850.

La troisième section du budget comprend les dépenses extraordinaires, auxquelles correspondent des ressources extraordinaires. Ces ressources proviennent de *centimes extraordinaires*, imposés pendant un certain nombre d'années, et d'emprunts; aux termes des articles 33 et 34 de la loi du 10 mai 1838, les contributions extraordinaires et les emprunts votés par les conseils généraux ne peuvent être autorisés que par une loi.

Enfin la quatrième section est relative aux dépenses

imputables sur ressources spéciales ; ces ressources consistent en centimes additionnels ; c'est à savoir : les centimes additionnels au principal de la contribution foncière pour les dépenses du cadastre ; ces centimes sont au nombre de cinq depuis 1829 ; les centimes additionnels aux quatre contributions, deux pour l'instruction primaire, cinq pour les chemins vicinaux.

II. — La *spécialité* forme le second caractère de ce système ; c'est-à-dire que chaque section de dépenses a ses ressources propres, que l'on ne peut transporter d'une section à une autre. Les excédants constatés en fin d'exercice gardent leur destination primitive dans l'exercice suivant. Il n'y a d'exception qu'en ce qui touche les ressources facultatives auxquelles le conseil général peut assigner l'emploi qu'il juge le plus convenable.

III. — Le gouvernement exerce sur le budget départemental un pouvoir de tutelle fort étendu. D'abord, le budget et le compte d'exercice doivent être soumis à son approbation. Il peut inscrire d'office les dépenses de la première section et à plus forte raison, augmenter les crédits fixés pour ces dépenses, sans pouvoir toutefois jamais dépasser le montant des ressources ordinaires. Quant aux dépenses facultatives, il peut les réduire, mais non les augmenter. Le gouvernement peut aussi opérer des virements dans la première section au cours d'exercice ; ce droit n'est, comme nous le verrons, que la conséquence du pouvoir qui lui est donné d'inscrire d'office les dépenses obligatoires. En réalité, le conseil général n'a sur la première partie du budget qu'un droit de proposition ; c'est le gouvernement qui l'arrête.

IV — Il n'y a pas de budget rectificatif; le budget ne peut être révisé en cours d'exercice, de sorte que les fonds libres de l'exercice expiré, au lieu d'être appliqués à l'exercice en cours, franchissent cet exercice et ne figurent que dans le budget nouveau fait pour l'année suivante. Par exemple, à la clôture de l'exercice de l'année 1850, on constate que cet exercice laisse un excédant; il semblerait naturel d'appliquer l'excédant au budget courant de 1851, mais cela n'est pas permis ; les sommes devenues libres formeront une ressource pour le budget en préparation de l'année 1852. Telle est en effet la disposition de l'article 21 de la loi : « Les fonds restés libres seront cumulés avec les ressources du budget nouveau, suivant la nature de leur origine », c'est-à-dire selon la section à laquelle ils appartiennent.

Voilà les points principaux qui méritent d'être signalés dans le système financier de la loi du 10 mai 1838. Ce système présentait en somme de graves inconvénients. On peut critiquer sa très grande complication, et la tutelle étroite dans laquelle étaient tenus les conseils généraux. En outre, la création du fonds commun qui semblait le moyen le plus naturel mis à la disposition du gouvernement pour équilibrer les dépenses et les ressources de chaque département, avait pour résultat de favoriser les départements les plus riches, et ne favorisait qu'eux. En effet, les secours alloués sur le fonds commun étaient accordés dans une plus large mesure aux départements qui avaient le plus de dépenses obligatoires et dont le budget présentait le plus grand écart entre les dépenses obligatoires et les recettes ordinaires ; or la principale

dépense obligatoire avait pour objet l'entretien des routes, et ce sont les départements riches qui possèdent le plus de routes départementales ; car ces départements ont pu s'imposer des sacrifices momentanés pour développer leur réseau.

Le système de la spécialité présentait aussi les plus graves inconvénients : supposons qu'un département eût contracté un emprunt pour payer la construction de quelque édifice. Si, une fois les travaux terminés, il restait un excédant, si minime qu'il fût, dans la caisse, on ne pouvait l'employer à un autre objet sans une loi nouvelle d'autorisation. Enfin l'absence de budget rectificatif était une des lacunes les plus regrettables de la loi de 1838.

Tel était l'état de la législation financière du département, lorsqu'intervint la loi du 18 juillet 1866.

CHAPITRE V

Division et composition du budget départemental. — Des diverses catégories de dépenses

La loi du 18 juillet 1866, qui marque un grand pas fait dans la voie de la décentralisation administrative et de l'émancipation du département, a profondément modifié les principes qui présidaient à la formation du budget sous l'empire de la loi de 1838. S'inspirant du système très simple suivi pour l'établissement du budget communal, la loi nouvelle supprime la division en quatre sections ; elle divise le budget départemental en *budget ordinaire* et *budget extrardinaire ;* elle fait disparaître le fonds commun et le remplace par un *fonds de secours*, créé avec les ressources du Trésor, inscrit au budget du ministère de l'Intérieur et réparti, par décret en conseil d'État, entre les départements. La loi diminue, en outre, le nombre des dépenses ayant un caractère obligatoire, supprime la spécialité en permettant d'appliquer aux dépenses ordinaires l'excédant de ce qui serait nécessaire pour assurer le service des chemins vicinaux et de l'instruction primaire, elle introduit enfin le *budget rectificatif*, dont l'absence présentait des inconvénients sous le régime de la loi de 1838.

La loi du 18 juillet 1866 était arrivée au moment où l'opinion publique, préoccupée des conséquences d'une centralisation excessive, désirait une réforme et mani-

festait ses tendances et ses désirs par l'empressement avec lequel elle accueillait tous les écrits qui se rapportaient à cette question ; c'était l'époque, en effet, où M. Odilon-Barrot publiait son opuscule sur la centralisation et ses effets ; où le comité de Nancy réunissait, pour la propagande des idées de liberté locale, des noms retentissants de l'histoire parlementaire et d'éminents publicistes de l'école libérale. La loi de 1866 sortit de ce mouvement d'opinion ; elle décentralisa avec sagesse et prudence. Nous venons de le voir, elle remaniait complètement les règles que la loi du 10 mai 1838 avait établies relativement au budget départemental : « Elle y introduisit d'heureuses simplifications, a dit M. Savary, l'auteur d'un des projets de loi présentés en 1871 à la commission de décentralisation ; elle supprima la plupart des dépenses obligatoires et reconnut aux conseils généraux une liberté à peu près absolue en ce qui concerne la disposition des fonds et le vote des dépenses. »

La loi du 10 *août* 1871, plus large et plus novatrice, étend encore les pouvoirs des conseils généraux et restreint la tutelle du pouvoir central. Mais le point capital, l'innovation caractéristique de cette loi, c'est l'institution de la *commission départementale*, destinée à développer l'initiative locale et à étendre la sphère d'action des conseils généraux ; c'est à ce point de vue surtout que le rapporteur, M. Waddington, disait : « Notre projet est une loi de liberté féconde et de progrès utile. » Il ne nous appartient pas d'examiner si l'application de la loi a justifié les promesses de son rapporteur et jusqu'à quel

point elle s'est montrée féconde et utile. Cela nous entraînerait hors de notre sujet ; bornons-nous donc à dire que beaucoup de bons juges pensent que le législateur a fait à la commission une place trop grande ou trop petite et que, du système moyen et indécis auquel il s'est arrêté, il est né une foule de conflits entre la représentation départementale et le préfet, conflits qu'on aurait évités en adoptant franchement le système éprouvé de Belgique, qui rend impossibles ces sortes de difficultés, sans sacrifier l'une à l'autre, soit la liberté provinciale, soit l'autorité du gouvernement.

Quoi qu'il en soit, la loi du 10 août 1871, qui, en d'autres points, innove sur la loi de 1866, s'est bornée, sauf quelques détails, à reproduire ses dispositions en ce qui concerne le budget du département. On a justement remarqué que c'était la partie la meilleure de la loi en vigueur et à laquelle l'expérience avait été le plus favorable.

Les règles relatives au budget du département et aux comptes administratifs forment le titre V de la loi du 10 août 1871.

C'est dans la session du mois d'août que le conseil général est appelé à voter le budget du département. Le préfet, chargé de l'instruction préalable de toutes les affaires départementales, prépare pour cette époque un projet de budget, qu'il doit communiquer, avec pièces à l'appui, à la commission départementale, dix jours au moins avant la session d'août. Une circulaire du 17 juin 1878 prescrit aux préfets de donner personnellement tous leurs soins à la confection du rapport qui

accompagne le projet, et de ne plus l'abandonner aux bureaux qui, habituellement, étaient chargés de ce travail.

Le budget départemental ne comporte que deux divisions, ainsi que nous l'avons dit : le *budget ordinaire* et le *budget extraordinaire*. Les budgets ordinaire et extraordinaire sont divisés chacun en *sous-chapitres*, eux-mêmes subdivisés en *articles*.

Le budget ordinaire des dépenses départementales se divise dans la pratique en seize sous-chapitres.

I. — Le sous-chapitre I est réservé aux dépenses départementales que les articles 60 et 61 ont rendues *obligatoires*, à raison de l'intérêt général qu'elles présentent. Nous allons en donner la nomenclature. Ce sont :

1° Les dépenses concernant l'entretien, le loyer, le mobilier des hôtels de préfecture et de sous-préfecture. Le mobilier des hôtels de préfecture était une dépense obligatoire dans la loi du 10 mai 1838, celui des hôtels de sous-préfecture l'était aussi depuis 1852. Les deux dépenses étaient facultatives sous le régime de la loi de 1866; on voit qu'en 1871, elles sont redevenues obligatoires.

2° Le loyer et l'entretien du local nécessaire à la réunion du conseil départemental de l'instruction publique et du bureau de l'inspecteur d'académie. Ces dépenses sont généralement peu considérables, les services dont il s'agit étant installés dans les bureaux de la préfecture. Elles sont des charges départementales, parce que le conseil d'instruction publique comme l'inspecteur d'Académie ont pour ressort le département. Les dépenses du

conseil académique, au contraire, dont le ressort embrasse plusieurs départements, devaient figurer dans un autre budget.

3° Aux termes de la loi du 9 août 1879, tout département doit être pourvu d'une école normale d'instituteurs et d'une école normale d'institutrices, pour assurer le recrutement des institutrices et instituteurs communaux. L'installation première et l'entretien annuel de ces écoles constituent pour le département des dépenses obligatoires.

4° Le casernement ordinaire des brigades de gendarmerie ; les dépenses nécessitées pour l'entretien, le loyer, les réparations locatives, l'éclairage, le remplacement des drapeaux placés sur ces bâtiments. Notons aussi une indemnité de literie accordée pendant deux années aux militaires admis dans la gendarmerie, conformément au décret du 18 février 1863 (V. circulaire du 4 avril 1875). C'est là une vraie prime d'engagement, qui figurerait, semble-t-il, plus régulièrement au budget de l'État.

Quant au casernement de la gendarmerie, le département, non seulement doit fournir un local, mais ce local doit être approuvé par le ministre de la Guerre, aux termes de l'arrêté consulaire du 24 vendémiaire an XI et du décret du 18 février 1863. Il a même été jugé que le ministre de la Guerre n'excédait pas son pouvoir, en prescrivant au préfet de passer un bail en vue de ce service, lorsque les locaux désignés par le conseil général ou la commission départementale, ne lui paraissaient pas présenter les conditions nécessaires (1).

(1) Arr. C. d'État, aff. dept. du Var, 24 fév. 1882.

5° Entretien, loyer, mobilier et menues dépenses des cours d'assises et des tribunaux. Quant aux réparations des bâtiments affectés au service des cours d'appel, elles sont à la charge du budget de l'État, ainsi que le mobilier et les menues dépenses de ces cours. S'il en est différemment pour les cours d'assises, c'est qu'elles ont le caractère de service départemental que n'ont pas les cours d'appel. Notons que l'entretien du mobilier des greffes des cours d'assises et tribunaux, reste à la charge des greffiers, suivant le décret du 30 janvier 1811, article 8.

Enfin les menues dépenses de la justice de paix font partie du même sous-chapitre : ces menues dépenses sont proposées par le préfet conformément aux fixations arrêtées par le ministre de la Justice.

6° La loi du 21 juillet 1881 a constitué dans chaque département un service spécial des épizooties, dont les frais doivent figurer parmi les dépenses obligatoires du budget départemental.

7° Les frais d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires, des cadres pour la formation des listes électorales et du jury. Les frais d'impression de cartes pour les élections municipales restent à la charge des communes.

8° Enfin, les dettes exigibles, lorsqu'elles ont pour origine une dépense obligatoire.

Telle est la nomenclature du premier sous-chapitre. Elle est sensiblement plus étendue que dans la loi de 1866, qui ne comprenait que le loyer et l'entretien des

hôtels de préfecture et de sous-préfecture, le casernement ordinaire des brigades de gendarmerie et les dépenses du service judiciaire ci-dessus énumérées.

Nous arrivons ainsi au sous-chapitre II, avec lequel commencent les dépenses d'utilité départementale ou facultatives, celles que le conseil général est maître d'inscrire ou non au budget.

Au premier rang, nous trouvons les dépenses concernant les *propriétés départementales immobilières* et non comprises dans le sous-chapitre I. Citons, à titre d'exemple, les contributions dues par les propriétés du département. Il s'agit là des propriétés qui ne sont pas affectées à un service public ; ces dernières, à raison de leur destination d'utilité générale, ne doivent point figurer sur les rôles de la contribution foncière.—Aux termes de la loi du 20 février 1849, il est établi sur les biens immeubles, passibles de la contribution foncière, appartenant aux départements, aux communes ou à d'autres personnes morales, une taxe annuelle représentative des droits de transmission entre vifs et par décès. Cette taxe, dite taxe des biens de mainmorte, est calculée à raison de 70 centimes par franc du principal de la contribution foncière ; elle s'augmente, en outre, des décimes ajoutés aux droits d'enregistrement.

Sous-chapitre III, le service des *routes départementales*. La loi de 1871 dispose que les conseils généraux statuent définitivement sur le classement et la direction des routes départementales, sur les projets, plans et devis des travaux à y exécuter, ainsi que sur la désignation des services chargés de leur construction

et de leur entretien. Sous le régime du décret du 16 décembre 1811, les ingénieurs des ponts et chaussées étaient exclusivement chargés des routes départementales, et une circulaire du 12 juillet 1817, émanée du ministre de l'Intérieur qui avait alors les ponts et chaussées dans ses attributions, avait décidé que pour les travaux de toute espèce exécutés par les ingénieurs sur les routes départementales, ils auraient droit à une indemnité calculée sur le taux de 4 0/0 sur les premiers 40,000 francs, et de 1 0/0 sur toutes les sommes au-dessus de 40,000 francs. La loi de 1871 a modifié cet état de choses. D'après la loi nouvelle, la direction des travaux des routes départementales n'est plus réservée de droit aux ingénieurs des ponts et chaussées ; les conseils généraux peuvent la leur enlever et la confier soit aux agents déjà chargés, dans le département, du service de la vicinalité, soit à toute autre catégorie de personnes qu'ils préfèreraient. Il est également certain que les conseils généraux qui continueraient à attribuer aux ingénieurs des ponts et chaussées le service des routes départementales, n'ont plus à se préoccuper de la circulaire de 1817 et sont maîtres de régler à leur gré les conditions financières du service qu'ils constituent (1).

Sous chapitre IV, *Chemins vicinaux ; — chemins de fer d'intérêt local.* — Les dépenses relatives aux *chemins vicinaux*, ont pris depuis un certain nombre d'années

(1) En fait, peu de départements ont enlevé le service des routes départementales aux Ingénieurs des ponts et chaussées.

un très grand développement dans les budgets départementaux et communaux. Cela tient en grande partie aux diverses lois faites dans le but de pousser les départements et les communes à étendre le réseau vicinal.

Les chemins vicinaux constituent des dépenses communales en principe, pour lesquelles les communes ont des ressources spéciales, *centimes spéciaux* et *prestations ;* toutefois les dépenses des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun figurent au budget départemental, et la comptabilité de ces chemins est aujourd'hui une comptabilité départementale. Les dépenses sont couvertes : 1° au moyen des contingents fournis par les communes intéressées ; ces communes sont désignées par le Conseil général, en vertu de la loi du 21 mai 1836, et de celles du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871 ; en vertu de cette dernière loi, leurs contingents sont également désignés par lui ; — 2° au moyen de subventions accordées par le département, subventions imputées sur les centimes départementaux également spéciaux, comme ceux des communes, et sur lesquels nous reviendrons.

La loi du 11 juillet 1868 accorde aux communes une subvention de cent millions. divisée en dix annuités, pour faciliter l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires dont la longueur kilométrique aurait été approuvée, pour chaque département, par arrêté du ministre de l'Intérieur. La même loi assurait une subvention de quinze millions à l'achèvement des chemins vicinaux, actuellement désignés comme chemins d'intérêt commun. Dans les départements dont le centime était d'un produit inférieur

à 20,000 fr., le conseil général avait la faculté d'appliquer aux chemins de grande communication la moitié de la part du département dans les subventions, avec l'autorisation du gouvernement. La loi du 11 juillet 1868 créa, en outre, comme on sait, la *caisse des chemins vicinaux*, chargée de faire des avances aux communes pour l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires. Les avances ne pouvaient excéder la somme de deux cents millions, dont la répartition entre les départements serait faite par décret rendu en Conseil d'État. L'article 7 de la loi permettait aux départements dont le centime est d'un produit inférieur à 20,000 fr., d'emprunter à la Caisse les sommes nécessaires pour l'achèvement des chemins vicinaux de grande communication et des chemins d'intérêt commun; de plus la loi permettait aux départements de se substituer aux communes dans les emprunts que celles-ci pouvaient faire à cette caisse des chemins vicinaux.

Une loi récente du 12 mars 1880 accorde une nouvelle subvention de 80 millions, portée à 93 par la loi du 5 avril 1883, pour l'achèvement de la vicinalité. Les subventions doivent être attribuées dans les conditions qui seront déterminées par un règlement d'administration publique eu égard aux besoins, aux ressources et aux sacrifices des départements et des communes. Aux termes de l'article 8 de la même loi du 12 mars 1880, « pourront seuls recevoir des subventions, les départements et les communes qui consacreront aux dépenses de la vicinalité, la totalité de leurs ressources spéciales. »

Le règlement d'administration publique rendu en exécution de cette loi est du 3 juin 1880.

D'autre part, une autre loi du 10 avril 1879 constitue une nouvelle dotation de 300 millions, divisée en sept annuités, au profit de la caisse des chemins vicinaux instituée, comme nous l'avons au plus haut, par la loi du 11 juillet 1868. D'après l'article 7 de cette loi, la caisse ne s'ouvrait qu'aux communes, en principe ; les départements ne pouvaient s'adresser à elle que sous certaines restrictions ; mais, d'après la loi de 1879, elle s'ouvre aux départements et aux communes à la fois. Le montant de la dotation est ainsi réparti : 200 millions pour l'achèvement des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, classés au moment où paraît la loi, et des chemins vicinaux ordinaires compris dans le réseau subventionné ; 60 millions pour les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun et les chemins vicinaux ordinaires, autres que ceux ci-dessus spécifiés ; enfin 40 millions sont affectés aux communes et aux départements de l'Algérie. Un décret délibéré en Conseil d'État fait la répartition de ces fonds entre les départements ; la réalisation des emprunts faits sur cette dotation n'est autorisée par le ministre de l'Intérieur que sur la justification par les départements et les communes qu'ils consacrent à la vicinalité la totalité des ressources spéciales mises à leur disposition.

Enfin la loi du 5 avril 1883 augmente la dotation de vingt millions.

Les conditions de ces emprunts restent d'ailleurs les mêmes que celles qu'avait fixées la loi du 11 juillet 1868.

Le paragraphe 2 du même sous-chapitre est relatif *aux chemins de fer d'intérêt local.*

Les chemins de fer d'intéret local datent de la loi du 12 juillet 1865, aujourdhui abrogée et remplacée par la loi du 11 juin 1880. Ils étaient destinés à répondre à des besoins locaux et à jouer parmi les voies ferrées le rôle que les chemins vicinaux jouent par rapport aux grandes routes, par conséquent à mettre les diverses localités du département en rapport entre elles et aussi à les relier aux grandes artères du pays. L'article 2 de la loi du 12 juillet 1865 qui déterminait d'une manière large les pouvoirs du conseil général en cette matière, fut reproduit dans la loi du 10 août 1871 (1).

Les conseils généraux, élus sous l'empire de cette dernière loi, se mirent avec une extrême ardeur à l'étude des chemins de fer d'intérêt local ; en moins de deux ans plus de 8,000 kilomètres furent concédés par eux ; mais dans l'empressement qu'ils mettaient à répondre aux vœux des populations, il oublièrent souvent les lois de la prudence et concédèrent un nombre considérable de kilomètres à des spéculateurs qui s'engageaient à construire sans subvention et sans garantie d'intérêts, avant de vérifier si les spéculateurs étaient en mesure de faire face à leurs engagements. Ces spéculateurs comprenaient bien qu'ils ne pourraient attirer les capitaux en faisant valoir l'avenir de leurs concessions, s'ils ne sortaient pas des limites d'un département ; beaucoup de

(1) Loi du 10 août 1871, art. 46, § 12.

projets soumis à l'approbation des conseil généraux, se composaient d'un réseau dont les branches secondaires se rattachaient à une ligne qui avait son prolongement dans un département voisin. La disposition de l'article 89 de la loi du 10 août 1871, qui permet aux conseils généraux de se concerter ensemble pour l'adoption des mesures d'intérêt commun, facilitait cette combinaison. Rigoureusement, un chemin de fer d'intérêt local peut, sans perdre ce caractère, s'étendre sur deux ou plusieurs départements ; mais plus d'un projet s'éloignait manifestement des vues du législateur de 1865 et menaçait de créer une véritable concurrence aux compagnies concessionnaires des chemins de fer de l'État. Éclairé par les avis du conseil général des ponts et chaussées et du Conseil d'État, le gouvernement dut s'opposer à l'exécution de ces projets qui portaient le trouble dans le système de nos voies ferrées et qui d'autre part, constituaient une véritable usurpation des pouvoirs réservés à l'assemblée nationale par la loi du 26 juillet 1870 (1

Parmi les concessions faites régulièrement, mais d'une manière imprudente, un certain nombre aboutirent à la faillite des compagnies. La loi du 18 mai 1878 vint au secours des actionnaires et des obligataires en opérant le rachat des lignes et en les incorporant dans le réseau des chemins de fer de l'État.

Enfin la loi du 11 juin 1880, est venue abroger la loi de 1865 et a subordonné l'établissement des chemins de fer d'intérêt local à des conditions de nature à pré-

(1) Aucoc, *Conf. sur le dr. adm.*, t. III, p. 637 et suiv.

venir quelques-uns des abus qui s'étaient produits.

Sous l'empire de cette dernière loi, le conseil général arrête après instruction préalable par le préfet et après enquête, la direction des chemins, le mode et les conditions de leur construction ainsi que les traités et les dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation, en se conformant aux clauses du cahier des charges type, approuvé par le conseil d'État. Si la ligne doit s'étendre sur plusieurs départements, il y a lieu à l'application des articles 89 et 90 de la loi de 1871. L'utilité publique est déclarée et l'exécution des travaux autorisée, non plus par un décret rendu en conseil d'État, comme sous l'empire de la législation de 1865, mais par une loi.

Le plus souvent le chemin de fer est l'objet d'une concession ; dans ce cas, tous les frais d'établissement et d'entretien sont à la charge des concessionnaires auxquels par compensation les produits de l'exploitation sont abandonnés ; seulement, en général, le département fournit des subventions ; l'État et les communes peuvent s'engager à en fournir aussi. La subvention de l'État ne peut être accordée qu'à la condition qu'une subvention au moins égale sera fournie par le département ; la loi de 1880 a déterminé les bases des subventions accordées sur le budget général et les limites de ces subventions. Antérieurement elles étaient accordées en vue de la création même de la ligne ; aujourd'hui elle sont destinées à couvrir l'insuffisance du produit de l'exploitation : c'est le système des garanties d'intérêts étendu aux chemins de fer d'intérêt local.

Un règlement d'administration publique du 21 mars 1882 rendu en exécution de la loi de 1880, indique les conditions dans lesquelles sera fixé le chiffre de la subvention due par l'État et le département, et, lorsqu'il y aura lieu, quelle sera la part revenant et à l'État et au département, à titre de remboursement de ces subventions, considérées comme des avances, sur le produit net de l'exploitation.

Le département, pour fournir sa part de subvention, recourra souvent à la création de ressources extraordinaires. En conséquence, les subventions départementales figureront au budget extraordinaire et non dans le sous-chapitre dont nous nous occupons ; au budget ordinaire ne figureront que les frais de contrôle et de surveillance de la compagnie concessionnaire de l'exploitation ; ces frais ne sont d'ailleurs pour le département qu'une avance, qui doit être remboursée par la compagnie.

Les trois sous-chapitres V, VI, VII qui suivent ont pour objet l'*assistance publique* et comprennent le service des *enfants assistés* et celui des *aliénés*.

Ces services sont départementaux.

Le conseil général règle toute la partie financière du service des *aliénés*. Chaque département possède un asile d'aliénés, ou bien, traite pour l'entretien de ses malades, soit avec un département voisin, soit même avec un établissement privé. L'asile départemental est administré par un directeur et par une commission ; il a son budget distinct, mais, d'après la jurisprudence, il ne constitue pas une personne morale distincte du dépar-

tement. La commission n'a que des avis à émettre, et c'est au conseil général qu'il appartient de statuer sur les actes de cette Administration et de régler son budget. En réalité, les dépenses et les recettes du service des aliénés forment des recettes et des dépenses départementales, qu'on retrouve, sous une forme sommaire, au budget du département.

Le département ne supporte pas à lui seul, d'ailleurs les dépenses de ce service ; ces dépenses, en principe sont à la charge des aliénés eux-mêmes ou des personnes qui leur doivent des aliments, d'après les articles 205 et suivants du Code civil ; mais en cas d'indigence, la charge retombe sur le département et sur les communes dont la part contributive est fixée d'après les bases déterminées par le conseil général, sur l'avis du préfet. Nous verrons, quand nous étudierons les recettes, que les hospices auxquels leurs titres de fondation imposaient l'obligation de pourvoir à l'entretien d'un certain nombre d'aliénés, doivent au département, en vertu de la loi du 30 juin 1838, comme compensation, une indemnité proportionnée au nombre des aliénés dont ils avaient la charge et qui sont placés dans un établissement spécial.

Tout le service des *enfants assistés*, la partie économique comme la partie financière, est réglé par le conseil général. Les charges qui s'y rapportent ne pèsent pas uniquement sur le département ; la loi du 5 mai 1869 a eu pour objet de les répartir entre le département, les communes et l'État. La part de la commune est réglée par le conseil général et ne peut excéder le cinquième

des dépenses extérieures ; la subvention de l'État est égale au cinquième des dépenses intérieures, déduction faite des ressources provenant des fondations, legs et dons spéciaux. De plus l'État subvient intégralement aux dépenses d'inspection et de surveillance qui comprennent le traitement des inspecteurs et sous-inspecteurs et leurs frais de tournées.

Chaque département doit avoir un *dépôt de mendicité*, sorte d'établissement qui tient le milieu entre l'hospice et la prison et qui a pour but, en donnant un asile aux mendiants, de les contraindre au travail, de les corriger et de les encourager par la bienfaisance. En réalité, le décret du 5 juillet 1808, qui ordonnait qu'un dépôt de mendicité fût ouvert dans chaque département, n'a reçu qu'une application très incomplète et le nombre des dépôts de mendicité départementaux est fort restreint. L'organisation administrative de ces dépôts se rapproche de celle des établissements publics d'aliénés ; mais ils ont une personnalité distincte. Ils reçoivent une subvention du département.

Le reste des dépenses qui rentrent dans l'assistance publique varie beaucoup et quant à son importance et quant à son objet, suivant les besoins et les ressources du département, et aussi suivant les dispositions des conseils généraux ; mais, dans tous les budgets départementaux on retrouve : les secours de route et frais de transport pour les voyageurs indigents qui sont accordés en vertu de la loi du 30 mai 1790 ; les frais de transport sont proportionnellement supportés par cha-

cun des départements traversés, tandis que le montant intégral des secours de route reste à la charge du département d'où l'indigent est parti (1); c'est, conformément à ces principes, que le conseil général doit établir le crédit à prévoir au budget départemental pour cet objet ; — les frais de bureau de l'assistance judiciaire, en vertu de la loi du 22 janvier 1851 ; — les frais des sociétés de secours mutuels, en cas d'insuffisance des ressources communales (2), et, en outre, des subventions aux mêmes sociétés ;—une partie des dépenses occasionnées par l'exécution de la loi du 28 décembre 1874 pour la protection des enfants du premier âge. — Citons enfin comme dernières dépenses rentrant dans ce sous-chapitre, les indemnités pour la propagation de la vaccine, le service des médecins cantonaux qui fonctionne aujourd'hui presque dans tous les départements, les achats de médicaments destinés aux indigents, les subventions pour l'établissement de fourneaux économiques.

Après l'assistance publique, nous arrivons au sous-chapitre VIII, qui comprend les crédits dont le conseil général dispose en faveur des *cultes* : ces crédits consistent en secours aux séminaires diocésains, à la maîtrise de la cathédrale, aux desservants âgés ou infirmes. Les cultes non catholiques peuvent aussi recevoir des secours de diverse nature soit pour concourir aux frais du culte soit au profit de leurs ministres.

Les sous-chapitres IX et X sont consacrés aux *archives*

(1) Circulaire ministérielle du 1er mai 1867.
(2) Décret du 26 mai 1852.

départementales et aux *encouragements aux lettres, aux sciences et aux arts.*

Les archives départementales ont été formées en 1790, dans les chefs-lieux des préfectures actuelles, par la réunion de tous les titres provenant des intendances, bailliages, évêchés, monastères; elles constituent un précieux ensemble de documents intéressant le passé des provinces, des communes, et fournissent à l'histoire de l'administration publique du pays d'innombrables matériaux. C'est la loi du 10 mai 1838 qui s'occupa la première de mettre à la charge des départements les frais de garde et de conservation de leurs archives. Le décret du 22 juillet 1853 prescrivit dans tous les départements la confection d'un inventaire destiné à rendre publiques les richesses inconnues enfouies dans les archives du département.

Viennent ensuite *les encouragements aux lettres, aux sciences et aux arts*, consistant dans l'entretien d'un certain nombre d'élèves aux écoles des arts et métiers ou à l'école des manufactures, en subventions à la Société archéologique, aux écoles de musique et de dessin, aux musées, aux élèves peintres, sculpteurs, musiciens; — comprenant aussi les indemnités pour l'annuaire départemental, les travaux de statistique, la carte topographique et la carte géologique du département, la conservation des monuments historiques.

Les encouragements à l'agriculture et à l'industrie forment l'objet du sous-chapitre XI.

Ce sous-chapitre a toujours une assez grande importance dans les budgets départementaux ; on y voit figurer les dépenses des chambres d'agriculture créées par le décret du 25 mai 1852, l'entretien de chaires d'enseignement agricole, les subventions pour les comices, pour le drainage, pour les irrigations, pour le reboisement des montagnes. Il est consacré des encouragements spéciaux pour l'élevage des chevaux, le dépôt des remontes, les courses, en un mot pour tout ce qui est de nature à favoriser l'amélioration de la race chevaline. Citons encore l'entretien d'élèves aux écoles vétérinaires, les mesures contre les épizooties, les primes pour la destruction des animaux nuisibles, les dépenses des concours régionaux.

Le sous-chapitre XII est réservé aux *subventions aux communes*. Ces subventions sont destinées à aider et à encourager les communes dans certains services ; ce sont, par exemple, les subventions pour les caisses d'épargne, pour les bibliothèques communales, pour le traitement des malades et incurables indigents des communes privées d'établissements hospitaliers. Les conseils généraux accordent aussi parfois une subvention aux communes en vue du service des secours et pensions aux sapeurs-pompiers, lorsque le service de ces secours et pensions paraîtrait une charge trop onéreuse (1). Enfin les communes peuvent recevoir du département des subventions pour les travaux et réparations d'Églises ou autres édifices communaux.

(1) Loi du 5 avril 1851, art. 7.

Un grand nombre de dépenses diverses se trouvent enfin groupées dans le sous-chapitre XIII ; ce sont les dépenses que leur nature n'a pas permis, par défaut d'analogie, de classer régulièrement dans les autres sous-chapitres. Nous ne parcourrons pas cette série variée de frais, d'indemnités, d'avances ; nous n'y relèverons que la subvention à la *caisse des retraites*. Les employés de la préfecture sont payés sur le fonds d'abonnement alloué au Préfet ; des retenues sont opérées sur ces traitements au profit de la caisse des retraites, organisée par le conseil général en vertu de l'article 46, paragraphe 21, de la loi du 10 août 1871. Aux termes de cette loi, les conseils généraux statuent définitivement « sur l'établissement et l'organisation des caisses de retraite ou tout autre mode de rémunération en faveur des employés des préfectures et des sous-préfectures et des agents salariés sur les fonds départementaux. » Dans l'organisation de ces caisses, les conseils généraux prennent pour modèle la loi du 13 juin 1853 sur les pensions civiles. — En cas d'insuffisance des ressources de la caisse départementale, ils suppléent au moyen d'une subvention.

Les dettes départementales sont portées au sous-chapitre XIV lorsqu'elles sont afférentes à des dépenses autres que les dépenses obligatoires ; car, dans le cas contraire, elles figurent au premier sous-chapitre.

Les dépenses qui précèdent se rattachent au budget du ministère de l'Intérieur ; celles du sous-chapitre XV, relatives à l'*Instruction publique*, se rattachent au mi-

nistère de l'Instruction publique. Nous avons déjà vu, au premier sous-chapitre, parmi les dépenses *obligatoires*, figurer certaines dépenses d'instruction publique. Celles dont nous nous occupons maintenant constituent des dépenses *facultatives*. Elles consistent notamment dans les frais de bureau de l'inspecteur d'Académie, l'entretien d'élèves boursiers dans les lycées ou collèges, et surtout dans les subventions accordées aux communes pour les dépenses d'instruction primaire mises à leur charge. Ces subventions sont imputées sur le produit des centimes spéciaux que la loi de finances met à la disposition du département jusqu'à concurrence d'un maximum.

Le dernier sous-chapitre est consacré aux *dépenses du cadastre*, qui se rattachent au budget du ministère des Finances ; mais ces dépenses n'existent plus que pour les rares départements où les opérations cadastrales ne sont pas encore terminées ; elles sont imputables sur des centimes spéciaux dont nous parlerons plus loin. Cependant la revision des opérations et la conservation des matrices cadastrales peuvent donner lieu, dans un certain nombre de départements, à des dépenses qui figureront bien dans ce dernier sous-chapitre, mais qui seront imputées sur les ressources du budget ordinaire et seront rattachées au ministère de l'Intérieur.

Nous venons de parcourir les dépenses du budget ordinaire ; nous sommes entrés dans quelques détails afin de faire connaître l'extrême variété des dépenses du département et l'importance de son budget.

Quelles sont maintenant les dépenses du budget extraordinaire?

Ce sont toutes celles qui ne peuvent être acquittées qu'au moyen des ressources extraordinaires énumérées dans l'article 59 de la loi du 10 août 1871.

On voit figurer dans cette partie du budget départemental les constructions de bâtiments, les acquisitions d'immeubles, les constructions et les gros travaux de routes et de chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, l'intérêt et l'amortissement des dettes imputables sur centimes extraordinaires. Il est clair que l'on ne saurait en donner une énumération limitative.

CHAPITRE VI

I. Des ressources du département.
II. Quelques différences entre les lois de 1866 et de 1871 relativement à la comptabilité départementale
III. Approbation du budget par le Gouvernement.

Les recettes du budget ordinaire peuvent être classées, comme les dépenses, sous trois paragraphes distincts suivant qu'elles se rattachent aux ministères de l'Intérieur, au ministère de l'Instruction publique ou enfin au ministère des Finances. Nous suivrons cette distinction.

Recettes afférentes au ministère de l'Intérieur. — D'après l'article 58 de la loi du 10 août 1871, les recettes ordinaires consistent en *centimes additionnels* au principal des contributions et en *produits éventuels*.

Centimes additionnels. — 1° Les centimes sont les suivants : 25 centimes additionnels portant sur les deux premières contributions directes, foncière et personnelle mobilière ; ce chiffre de 25 centimes a été formé des anciens 10 centimes 1/2 ordinaires, des 7 centimes 1/2 du fonds commun et de 7 centimes facultatifs.

2° En cas de besoin, un 26e centime additionnel aux quatre contributions directes.

Ces 26 centimes ne sont pas des centimes législatifs, comme les anciens centimes ordinaires et ceux du fonds commun ; ils sont votés par le conseil général dans la limite fixée par la loi de finances ; ce sont donc des maxima.

3° Les centimes imposés d'office en vertu de l'ar-

ticle 61 de la loi du 10 août 1871, ainsi conçu : « Si un conseil général omet d'inscrire au budget un crédit suffisant pour l'acquittement des dépenses énoncées aux n[os] 1, 2, 3 4, de l'article 60, ou pour l'acquittement de dettes exigibles, il y est pourvu au moyen d'une contribution spéciale, portant sur les quatre contributions directes et établie par un décret, si elle est dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances, ou par une loi, si elle doit excéder ce maximum. » Ce maximum est actuellement fixé à 2 centimes.

4° 7 centimes additionnels établis, en cas d'insuffisance des centimes ordinaires, pour concourir par des subventions aux dépenses des chemins vicinaux de grande communication, et, dans les cas extraordinaires, aux dépenses des autres chemins vicinaux.

Les centimes départementaux de toute nature, ajoutés au principal des contributions, s'augmentent eux-mêmes de nouveaux centimes additionnels, dits *pour fonds de non-valeur* et destinés à couvrir les non-valeurs et les dégrèvements.

Nous passons à la seconde catégorie de recettes du budget ordinaire, les *produits éventuels*. Ce sont :

1° Les revenus des propriétés départementales, c'est à savoir : loyers de terrains et de bâtiments, revenus de la pépinière départementale, en distinguant si la pépinière est affermée, si elle en régie simple ou administrée pour le compte du département par un simple gérant non comptable ; revenus d'un établissement d'eaux thermales, en faisant la même distinction que pour la pépi-

nière ; ventes d'arbres, ventes de taureaux et de chevaux ; intérêts des capitaux et arrérages des rentes.

2° Les produits des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives départementales.

3° Le produit des droits de péage et des autres droits concédés au département, tels que :

Les *bacs et passages d'eau*. Nous savons quels ont été les bacs et passages d'eau qui ont été concédés au département par la loi du 10 août 1871. Ces bacs ne sont point exploités par le département lui-même ; ils sont l'objet d'une adjudication aux enchères publiques, conformément à la loi du 6 frimaire an VII, et à l'arrêté du 8 floréal an XII. L'adjudication est approuvée par le préfet, d'après le décret du 13 avril 1861, tab. D. Si les enchères ne réussissent pas, l'administration peut recourir au mode d'abonnement par voie de soumission directe.

Les *droits de péage sur les ponts*. On peut supposer que le département a fait faire un pont par une compagnie et qu'il lui a concédé des droits de péage à percevoir à titre de rémunération du travail ; c'est à cette hypothèse que se rapporte spécialement l'article 46, n° 11 de la loi de 10 août 1871. Le conseil général statue sur la concession à des particuliers ou à des associations ; mais, un décret en conseil d'État rendu après enquête, est nécessaire pour autoriser l'établissement du pont et la fixation des tarifs, conformément à la loi du 14 floréal an X, art. 2.

Une loi du 30 juillet 1880 a prohibé, pour l'avenir, la construction des ponts à péage sur les routes nationales

et départementales ; elle a décidé en même temps, que le rachat de la concession de tout pont à péage, dépendant de la grande ou de la petite voirie, pourrait être déclaré d'utilité publique par décret en Conseil d'État et autorisé. Enfin l'article 7 de cette loi porte qu'il pourra être accordé sur les fonds de l'État des subventions pour le rachat des ponts à péage dépendant des routes départementales ou des chemins vicinaux de toute catégorie.

En vertu de la loi précitée du 14 floréal an X et des lois annuelles de finances, les départements peuvent aussi être autorisés à percevoir des péages sur les routes pour la correction des rampes. Les règles relatives à l'établissement des ponts à péage, et à la concession soit à des particuliers, soit à des associations, s'appliquent également à cette autre catégorie de péages. —Les droits sont surtout perçus sur les voitures qui parcourent la rampe rectifiée; ce mode d'exécution a l'avantage de reporter la dépense sur ceux qui en profitent directement au lieu de la faire peser sur tous les contribuables ; seulement il ne faut pas oublier que tout impôt sur le transport des denrées et des marchandises retombe toujours en définitive sur le consommateur ; on ne fait donc que déplacer momentanément la dépense à subir. L'avance en est ainsi faite par l'entrepreneur, qui se rembourse souvent avec usure par le produit du péage, impossible à apprécier exactement au moment où la perception en est établie.

Nous avons aussi déjà vu certains départements percevoir des droits de péage sur un canal, des taxes d'arrosage et redevances pour prises d'eau sur les canaux, enfin des droits de tonnage.

Dans la même série de produits éventuels rentrent également les amendes pour contravention à la police du roulage sur les routes départementales et les chemins vicinaux de grande communication (1); les amendes de police correctionnelle affectées au service des enfants assistés, conformément à l'arrêté du 25 floréal an VIII et à la loi du 5 mai 1869; enfin la portion qui peut revenir au département dans le produit des inscriptions de certaines écoles.

4° Un quatrième groupe de produits éventuels comprend les subventions pour les dépenses du budget ordinaire.

C'est d'abord la subvention allouée sur les fonds de l'État en vertu du paragraphe 7 de la loi du 10 août 1871. On sait que cette subvention a remplacé le fonds commun. Sous l'empire de la loi du 18 juillet 1866, cette subvention était de quatre millions; elle était répartie entre les départements par décret en Conseil d'État. Depuis 1871, le chiffre de la subvention n'est pas fixé par la loi organique, mais la quotité en est réglée chaque année par la loi de finances, et la distribution en est faite entre les départements, en raison de leur situation financière, conformément à un tableau annexé à cette loi elle-même.

En second lieu, la subvention due par l'État, les contingents communaux, les fondations et libéralités spéciales au profit du service des enfants assistés. Nous avons dit ailleurs dans quelle proportion le service des enfants assistés est supporté par l'État, les communes et les départements, et nous savons que la part des communes est fixée chaque année par le conseil général jusqu'à

(1) Loi du 30 mai 1851.

concurrence d'un maximum déterminé par la loi du 5 mai 1869.

Pour le service des aliénés, nous savons déjà qu'il est fourni des contingents par les communes ; à ces contingents il faut ajouter ceux qui sont fournis par les familles. En effet les dépenses de transport, d'entretien, de séjour et de traitement sont à la charge des aliénés eux-mêmes, à défaut, à la charge des membres de leur famille auxquels il peut être demandé des aliments, à défaut de la famille enfin, à la charge des départements et des communes. Les contingents communaux sont fixés comme pour le service des enfants assistés, par le conseil général. En outre, les hospices qui, d'après les conditions de leur fondation, étaient tenus d'entretenir un service pour les aliénés, avant la loi de 1838, doivent fournir une indemnité proportionnée au nombre des aliénés dont le traitement était à leur charge et qui sont actuellement placés dans un établissement spécial.

D'après la loi du 23 décembre 1874, l'État fournit une subvention pour sa part dans la dépense du service de surveillance des enfants mis en nourrice.

Des subventions peuvent être accordées par l'Etat, suivant les ressources du budget, pour venir en aide aux départements dans les dépenses de reconstruction et d'appropriation des prisons, en vertu de la loi du 5 juin 1875.

La subvention pour le logement des officiers de gendarmerie est le produit des indemnités allouées sur les fonds du budget de la guerre.

Enfin des subventions peuvent être spontanément four-

nies soit par l'Etat, soit par les départements voisins, soit par les communes, soit par de simples particuliers, pour l'entretien des routes départementales, ou pour tout autre service départemental.

5° Le cadre modèle du budget départemental réunit dans un cinquième groupe les *ressources éventuelles du service vicinal*. Ce sont : les subventions de l'État accordées en vertu de la loi du 12 mars 1880 ; les contingents et les offres des communes pour les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun; les subventions dues en vertu de la loi du 21 mai 1836, pour toutes les dégradations extraordinaires causées aux chemins vicinaux des deux premières classes par toute entreprise industrielle appartenant à des particuliers ou à des établissements publics ; les produits des bacs et passages d'eau reliant deux tronçons de chemins vicinaux de grande communication.

6° Puis viennent les *ressources éventuelles du service des chemins de fer d'intérêt local*. Elles comprennent la subvention versée par l'Etat en vertu de la loi du 11 juin 1880, les contingents volontaires des communes et les souscriptions particulières, enfin les versements effectués par les compagnies concessionnaires pour les frais de contrôle et la surveillance.

7° On peut citer, en terminant, le remboursement d'un certain nombre d'avances, notamment les retenues sur les coupons des obligations départementales dont nous aurons à reparler.

II. — *Recettes afférentes au ministère de l'Instruction publique*. — Les centimes additionnels applicables aux

dépenses de l'*instruction primaire*. Ces centimes portent sur les quatre contributions ; originairement de deux, ils furent de trois en vertu de la loi du 10 avril 1867, et sont actuellement de quatre, en vertu de la loi du 19 juillet 1875.

III. — Les recettes afférentes au ministère des Finances consistent en cinq centimes destinés aux dépenses du *cadastre*. Ces cinq centimes additionnels au principal de la contribution foncière, constituent une imposition spéciale autorisée par la loi du 2 août 1829.

Telle est la nomenclature des ressources ordinaires.

Voyons maintenant les *recettes du budget extraordinaire :*

L'article 59 de la loi du 10 août 1871 nous dit que les recettes du budget extraordinaire se composent :

1° Du produit des centimes extraordinaires votés annuellement par le conseil général, dans les limites déterminées par la loi de finances, ou autorisés par des lois spéciales ;

2° Du produit des emprunts ;

3° Des dons et legs ;

4° Du produit des biens aliénés ;

5° Du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées ;

6° De toutes autres recettes accidentelles.

Attachons-nous particulièrement aux *centimes extraordinaires* et aux *emprunts*.

Les conseils généraux, conformément à l'article 40 de la même loi, peuvent voter définitivement des *centimes extraordinaires* dans la limite du *maximum* an-

nuellement fixé par la loi de finances ; ce maximum est actuellement de 12 centimes. Les centimes extraordinaires portent sur les quatre contributions.

Les conseils généraux votent aussi des emprunts départementaux, remboursables dans un délai qui ne peut excéder quinze ans, soit sur les ressources ordinaires, soit sur les ressources extraordinaires. Nous trouvons là à signaler deux légères différences avec la loi de 1866, qui, 1° limitait à douze ans le délai de remboursement, et 2° exigeait que le remboursement pût s'opérer soit sur ressources ordinaires, soit sur *centimes extraordinaires;* la loi nouvelle s'est montrée plus large en substituant au mot *centimes* le mot *ressources extraordinaires.*

Avant la loi du 18 juillet 1866, non seulement une loi de finances était nécessaire pour autoriser l'emprunt départemental, mais la loi déterminait le mode de l'emprunt; elle prescrivait, en première ligne, l'adjudication avec publicité et concurrence et déterminait le *maximum* du taux de l'intérêt ; en conséquence, un cahier des charges de l'emprunt était rédigé par le préfet ; des affiches annonçant l'adjudication étaient apposées tant dans le département que dans les villes circonvoisines ; l'adjudication avait lieu sous soumission cachetée, et se tranchait en faveur du soumissionnaire qui faisait le plus fort rabais sur le taux de l'intérêt ; elle devait être approuvée par le préfet et le procès-verbal de cette adjudication, dans les vingt jours de son approbation, était soumis à la formalité de l'enregistrement, pour lequel il était perçu un droit proportionnel de 1 0/0 en vertu des lois du 28 avril 1816 et du 15 mai 1818.

Afin de donner une facilité aux départements qui trouvaient avec peine à emprunter par cette voie, ou qui ne parvenaient à emprunter que moyennant un intérêt élevé, les lois qui autorisaient l'emprunt, après avoir prescrit de recourir à l'adjudication ajoutaient : « Toutefois, le préfet est autorisé à traiter directement avec la Caisse des dépôts et consignations, à un taux d'intérêt qui ne soit pas supérieur à celui ci-dessus fixé. »

Sans vouloir entrer ici dans tous les détails des emprunts faits à la caisse des dépôts et consignations, nous dirons seulement que lorsque l'administration de cet établissement a consenti, sur la demande du préfet, à prêter la somme qu'un département est autorisé à emprunter, l'envoi des fonds au département, par la caisse et l'envoi à la caisse des intérêts et des sommes remboursées, se font par l'intermédiaire des agents du Trésor public et sans frais. En contre-valeur des fonds demandés, le préfet envoie à la caisse : 1° une ou plusieurs obligations dont l'échéance est fixée d'après les conventions arrêtées; 2° des coupons d'intérêts à échéances fixes, pour toute la durée du prêt. Les obligations et les coupons d'intérêts doivent être conformes à un modèle donné par l'administration de la Caisse des dépôts et consignations; les obligations sont frappées d'un timbre proportionnel, comme nous le dirons plus loin. Au jour convenu pour la réalisation de l'emprunt, la caisse des dépôts et consignations verse les fonds au Trésor, pour le compte du département; avis de ce versement est donné par le ministre des Finances au ministre de l'Intérieur, qui délivre une ordonnance de délégation au préfet, comme pour toute autre recette faite au compte du département.

Pour le payement, soit des obligations, soit des coupons d'intérêts, le préfet délivre, sur le trésorier-payeur de son département, au profit de la Caisse des dépôts et consignations, un mandat de la somme due et cette somme est payée à Paris, par le caissier central du Trésor public. Un règlement très détaillé, porté à la connaissance des préfets, détermine tous les détails d'exécution de ces différentes mesures (1).

A partir du second Empire, les départements ont été quelquefois autorisés à recourir, comme l'État, à l'emprunt par souscription publique. En outre, ils ont été souvent autorisés à traiter directement avec un grand établissement financier, le Crédit foncier.

Aujourd'hui, le conseil général qui vote l'emprunt, détermine en même temps le mode de réalisation. La loi du 10 août 1871 charge la commission départementale de fixer l'époque et le mode d'adjudication ou de réalisation de l'emprunt, toutes les fois que le conseil général ne les a pas fixés lui-même.

Les titres d'obligations départementales sont soumis à divers impôts, c'est à savoir :

1° Un droit de timbre proportionnel de 1 0/0 du montant du titre ; l'avance en est faite par les départements ; les titres doivent être tirés d'un registre à souche, sous peine d'une amende pour le département. Les départements peuvent d'ailleurs s'affranchir de l'obligation d'acquitter ce droit de timbre, en contractant avec le Trésor un abonnement pour toute la durée du titre, abonnement fixé au droit annuel de 5 centimes par 100 francs du montant de chaque titre (2).

(1) Hermann, *Adm. départ.*, t I, n° 702.
(2) LL. 23 juin 1857, 6 septembre 1871, 29 juin 1872.

2° Un droit de transmission, payable à chaque transfert, si le titre est nominatif; payable aussi à chaque conversion du titre. Ce droit est actuellement de 50 centimes par 100 francs de la valeur négociée. Si le titre est au porteur, le droit de transmission est converti en une taxe annuelle et obligatoire, fixée actuellement à 20 centimes par 100 francs du montant de l'obligation évaluée par le cours moyen, pendant l'année précédente. Le département est responsable vis-à-vis du fisc du payement du droit de transmission ; il lui fait l'avance de la taxe annuelle, qu'il retient sur le payement des coupons (1).

3° Enfin les titres départementaux subissent l'impôt de 3 0/0 sur les revenus des valeurs industrielles, établi par la loi du 29 juin 1872, et ici encore, le département fait l'avance au Trésor. Le droit de transmission et l'impôt sur les revenus des valeurs mobilières ne supportent pas les décimes.

Tel est l'ensemble des ressources ordinaires et extraordinaires du budget départemental.

Si maintenant on veut avoir un aperçu du chiffre auquel s'élèvent les dépenses de tous les départements, nous dirons que le montant des dépenses ordinaires est d'environ 140 millions et que les dépenses extraordinaires atteignent 81 millions. Nous ne comptons là que les dépenses départementales portées au budget du ministère de l'Intérieur.

Il faut donc ajouter une somme de treize à quatorze millions, représentant les dépenses de l'instruction pri-

(1) L. 5 juin 1850, art. 27 et suiv.

maire, imputées sur centimes spéciaux et ordonnancées, comme nous le verrons, par le ministère de l'Instruction publique. Nous laissons de côté, à dessein, les dépenses du cadastre, qui ne pèsent plus que sur quelques départements, la plupart récemment annexés, ceux de la Corse, de la Savoie, de la Haute-Savoie, des Alpes-Maritimes; ce sont, croyons-nous, les seuls où les opérations cadastrales ne soient pas encore terminées.

Les centimes additionnels fournissent la majeure partie des voies et moyens destinés à couvrir les dépenses départementales. Il est intéressant de savoir quel est, en moyenne, le produit d'un centime additionnel dans un département. A ce point de vue, on distingue trois catégories de départements : les départements riches, où le produit du centime atteint 40,000 francs; ceux dont la situation financière est moyenne, où le produit du centime varie de 20,000 francs à 40,000 francs; enfin les départements pauvres, où le centime ne dépasse pas 20,000 francs. Dans le chiffre de 140 millions afférents aux dépenses ordinaires dont nous venons de parler, les centimes additionnels figurent environ pour une somme de 85 millions; les produits éventuels ne dépassent guère 50 millions, enfin, la subvention de l'État est de 4 millions.

Parmi les ressources que nous avons énumérées, il en est, on l'a vu, quelques-unes qui ont une destination spéciale; ce sont notamment les centimes spéciaux pour les chemins vicinaux, l'instruction primaire, le cadastre. La loi du 18 juillet 1866 avait déjà complètement abandonné le système de la spécialité de la loi du 10 mai 1838 ;

en conséquence, elle permettait au conseil général d'appliquer, au moment même où il établissait le budget, l'excédant prévu des centimes spéciaux sur le montant des dépenses auxquelles ils doivent faire face, aux autres dépenses départementales. La loi lui en faisait même une sorte d'obligation, car elle ajoutait que les départements qui seraient en situation d'user de cette faculté et qui n'en feraient pas usage, ne pourraient recevoir aucune part dans le fonds de subvention. L'application de l'excédant des centimes spéciaux aux autres dépenses du budget était donc une condition nécessaire pour profiter de l'allocation de l'État.

La loi du 10 août 1871 reproduit ces dispositions, en laissant toutefois un peu moins de latitude aux conseils généraux, du moins en ce qui concerne les centimes spéciaux de l'instruction publique. Ils ne peuvent employer l'excédant de ces centimes au profit d'autres services qu'à la fin de l'exercice, alors qu'il est bien constaté par les comptes que cet excédant est réalisé.

Nous sommes maintenant en mesure de signaler les quelques différences de détail qui existent entre la loi du 18 juillet 1866 et celle du 10 août 1871, relativement au budget départemental.

1° Nous voyons aujourd'hui la commission départementale intervenir dans la présentation du budget ; c'est là une première différence avec ce qui se passait sous l'empire de la loi de 1866, puisque la commission départementale ne date que de la loi de 1871. — 2° La liste des dépenses obligatoires est plus étendue dans cette

dernière loi. — 3° La répartition de la subvention de l'État estfaite maintenant par la loi de finances, au lieu de l'être par un décret, et c'est cette loi de finances elle-même qui en détermine annuellement le chiffre, précédemment fixé par la loi organique sur les conseils généraux. — 4° Le pouvoir des conseils généraux en matière d'emprunts et de centimes extraordinaires est plus étendu sous l'empire de la nouvelle loi que sous celle de 1866. — 5° Enfin ajoutons cette dernière différence, sur laquelle nous venons d'insister, que, sous le régime de la loi actuellement en vigueur, le conseil général ne peut faire emploi de l'excédant des centimes spéciaux sur les dépenses de l'instruction primaire qu'à la fin de l'exercice.

En présentant le budget au conseil général, le préfet remplit des fonctions analogues à celles du ministre des Finances vis à vis de la représentation nationale ; la commission départementale a une mission semblable à celle de la commission du budget ; enfin le conseil général délibère tant sur le projet du préfet que sur les modifications proposées par la commission départementale.

Il vote le budget article par article.

Une fois voté, le budget doit être réglé et approuvé définitivement par décret.

Les dépenses de l'Instruction publique ne figurent dans le budget départemental que d'une manière sommaire. Elles sont ensuite développées dans un état distinct que présente le préfet, que délibère le conseil général et qu'approuve le ministre de l'Instruction publique, d'après la délégation donnée à ce ministre par le décret qui règle

le budget du département. Les allocations votées par le conseil général pour les dépenses de l'instruction publique doivent concorder exactement avec les sommes inscrites pour le même service sur cet état spécial.

Quels sont les droits du gouvernement sur le budget soumis à son approbation ?

Le gouvernement n'a de droits que sur les dépenses obligatoires. Il introduit dans le premier sous-chapitre, toutes les modifications qu'il juge convenables ; il peut réduire, il peut augmenter les crédits afférents à ces dépenses, lorsqu'il juge insuffisantes les allocations votées ; à plus forte raison peut-il inscrire d'office les mêmes dépenses, en cas d'omission. Mais il fallait donner en même temps au chef de l'État la faculté de créer les voies et moyens nécessaires pour rétablir l'équilibre du budget. Il rétablira cet équilibre, si cela est possible, par la réduction d'une partie des dépenses portées au sous-chapitre, et si cela ne suffit pas, il pourra imposer le département d'un certain nombre de centimes additionnels, autorisés par la loi de finances, et dont le maximum est fixé à deux centimes, portant sur les quatre contributions.

Dès que le budget est réglé, le ministre de l'Intérieur en envoie un exemplaire au préfet, avec une ampliation du décret du règlement ; c'est alors, qu'en exécution de l'article 67 de la loi du 10 août 1871, il est imprimé. — On y joint, sous forme d'annexe, le budget spécial de l'instruction primaire.

CHAPITRE VII

Accroissement des charges départementales de 1838 à 1882. Aperçu général et comparatif sur les budgets provinciaux des autres États européens.

Il est intéressant de constater les modifications qu'a subies la nomenclature des dépenses et des recettes du budget que nous étudions, ainsi que le développement des charges départementales, depuis 1838 jusqu'à ce jour.

Nous diviserons cet examen en deux périodes, de 1838 à 1866, de 1866 à ce jour.

Lorsqu'on compare la nomenclature des dépenses ordinaires, dans la loi du 10 mai 1838, avec la même nomenclature dans le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, on constate la suppression de quelques dépenses ; c'est à savoir les dépenses ordinaires des prisons, les frais de translation des détenus, vagabonds et forçats libérés ; enfin, l'entretien des écoles normales, obligatoire en vertu de la loi du 28 juin 1833, sans disparaître du budget départemental, est rejeté parmi les dépenses facultatives ; mais en sens inverse, nous trouvons un certain nombre de dépenses nouvelles, comme les dépenses des bureaux d'assistance judiciaire, les frais de poursuite et de procédure pour contravention en matière de roulage sur les routes départementales, les dépenses des chambres d'agriculture, les dépenses des locaux et des imprimés pour l'administration et la comptablité des sociétés de secours mutuels, en cas d'insuffisance des ressources communales ; les dépenses des

locaux et du mobilier nécessaires à la réunion du conseil départemental de l'instruction publique, du local des bureaux de l'inspecteur d'Académie et de ses frais de bureau, la taxe des biens de mainmorte.

D'autre part, les ressources se sont considérablement développées. En ce qui concerne les recettes applicables aux seules dépenses obligatoires, les *centimes ordinaires*, qui étaient, pour 1839, fixés à 8 c. 2/10, finissent par s'élever à 10 c. 5/10 ; les *centimes du fonds commun*, au lieu d'être de 1 c. 6/10, s'élèvent à 7 c. En ce qui concerne les *centimes pour dépenses facultatives*, ils ont monté de 5 c. à 7 c. 5/10.

Nous n'avons pas à parler des *centimes extraordinaires*, qui ne peuvent, dans toute cette période, être votés qu'en vertu de lois spéciales.

La même règle est applicable aux *emprunts*.

Enfin, àpartir de 1862, les *centimes* pour *fonds de nonvaleurs*, s'ajoutent à tous les centimes départementaux.

Deux documents nous permettront de constater le développement des budgets départementaux de 1839 à 1866.

Dans le budget général de 1839, le montant des dépenses départementales figure pour une somme de 59,899,216 francs, sur laquelle la dépense de l'Instruction publique entre pour 3,200,000 francs et la dépense du cadastre pour 4,200,000 francs.

Dans le budget de 1867, le montant des dépenses départementales figure pour une somme de 149,760,500 fr. sur laquelle la dépense de l'instruction publique entre pour 7,176,000 fr. et la dépense du cadastre pour une somme insignifiante.

La différence entre le chiffre des dépenses départementales prévues pour 1839 et celui des mêmes dépenses prévues pour 1867 est donc d'environ 86 millions; en moyenne la dépense s'est accrue d'un peu plus de 3 millions par an.

Sans doute ce développement est dû en partie au développement de la matière imposable. Cependant on ne peut nier que la charge des contributions ait singulièrement augmenté pour chaque contribuable, comme on peut le voir par le tableau publié en 1877, dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée* du ministère des Finances. D'après ce tableau, par rapport à l'année 1883, les centimes départementaux ont augmenté dans la période qui va de 1838 à 1851 de 39,5 0/0 ; et de 1838 à 1860 de 69 0/0. Ce n'est pas bien entendu dans la section des dépenses obligatoires qu'il faut chercher cet accroissement; les dépenses de cette section varient peu, c'est dans la section des dépenses facultatives et dans celle des dépenses extraordinaires. L'augmentation porte spécialement sur les chemins vicinaux, sur les routes départementales. On pourrait citer d'autres dépenses d'une utilité plus contestable, telles que celles de certains hôtels de préfecture dont la construction a coûté autant que la construction d'un ministère.

Dans la période qui s'ouvre avec la loi du 18 juillet 1866, quelques dépenses nouvelles viennent prendre place dans la nomenclature des dépenses départementales. Ce sont par exemple : la protection des enfants du premier âge, les chemins de fer d'intérêt local, les écoles normales d'instituteurs et celles d'institutrices.

D'autre part, le département a beaucoup plus de ressources à sa disposition. Le fonds commun étant supprimé, il garde pour lui l'intégralité des centimes ordinaires et des centimes facultatifs, soit un total de 25 centimes auxquels s'ajoute un 26ᵉ centime additionnel aux quatre contributions.

Les centimes pour l'instruction primaire sont portés de 2 à 3, et les centimes vicinaux de 5 à 7. Le conseil général peut voter jusqu'à 12 centimes extraordinaires en vertu de la loi de finances.

Il peut aussi voter des emprunts remboursables en quinze ans.

Ajoutons que les forêts de l'État supportent l'intégralité des centimes départementaux depuis 1866, ce qui accroîts les produit de ces centimes (1).

Non seulement le conseil général peut disposer de plus de ressources, mais les lois du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871 lui laissent plus d'initiative et d'indépendance, et restreignent l'autorité du gouvernement sur la gestion des affaires départementales.

Enfin les lois poussent les conseils généraux dans la voie de la dépense , du moins dans la voie de certaines dépenses. Elles leur promettent des subventions qui doivent être proportionées aux besoins et aux charges du département; on leur dit : moins vous avez, plus l'État donnera ; plus vous dépenserez, plus grande sera la part que l'État prendra dans la dépense. Tel est le système adopté par les lois du 12 juillet 1865 et du 11 juin

1 Jusques-là les forêts domaniales ne supportaient qu'une partie des centimes départementaux et communaux.

1880 sur les chemins de fer d'intérêt local, par celles du 11 juillet 1868 sur la caisse des chemins vicinaux et du 12 mars 1880 sur la subvention au profit des mêmes chemins, par la loi du 11 novembre 1879 sur les écoles normales et celle du 3 juillet 1880 sur la caisse des lycées.

Nous ferons remarquer l'article 7 de la loi du 12 mars 1880, ainsi conçu : « Les subventions dont il n'aura pas été fait emploi dans l'année qui suivra celle pour laquelle elles auront été accordées, seront annulées. » Cette disposition a son importance, car elle a pour résultat d'obliger tous les départements à entreprendre sans retard et à exécuter dans un bref délai les travaux en vue desquels les subventions ont été accordées.

Disons enfin que des caisses créées pour faire des avances aux départements et aux communes leur permettent d'emprunter dans des conditions particulièrement favorables.

Sous l'influence de ces causes diverses, il était impossible que les budgets départementaux ne prissent pas un accroissement rapide. Nous nous arrêterons seulement à l'année 1879. Le montant des dépenses départementales est évalué dans le budget général, voté en 1877, à 228,111,820 fr. L'augmentation annuelle dans une période de douze ans, de 1867 à 1879, n'est plus, comme dans la période précédente, de 3 millions par an, mais de 7 à 8 millions.

Enfin si nous consultons, dans les documents annexés au budget général de l'exercice de 1882, le relevé des impositions extraordinaires départemantales et la situation des emprunts départementaux, nous constatons que

tous les départements ont des impositions extraordinaires autorisées par des lois spéciales, indépendamment des 12 centimes votés en vertu de l'article 40 de la loi du 10 août 1871. Dans dix départements, le chiffre de ces centimes est égal ou supérieur à 12, et par conséquent l'imposition extraordinaire autorisée par la loi de finances s'y trouve doublée ; les mêmes centimes s'élèvent à 24 dans la Savoie, et dans la Haute-Savoie à 34 $^{1}/_{2}$.

Le montant des emprunts autorisés par des lois spéciales ou réalisables en exécution de la loi du 10 août 1871, atteignait pour l'ensemble des départements en 1882, 201,704,000 fr., sur lesquels 56,130,400 fr. étaient réalisés, 41,836,800 devaient être réalisés dans le cours de 1881 et 103,736,800 restaient à réaliser.

Quant aux services pour lesquels les départements se sont imposé ces sacrifies, ce sont principalement : les routes, les chemins de fer d'intérêt local, les chemins vicinaux et les écoles normales.

Nous avons cru intéressant de signaler cet accroissement incessant et rapide des budgets départementaux sans d'ailleurs prétendre formuler une appréciation. Si nous avions un jugement à porter sur ce point, nous dirions que ce qu'on peut justement critiquer, c'est moins la nature des dépenses faites que cet empressement et cet ardeur immodérée à faire tout à la fois et en peu de temps.

Avant de passer a l'exécution du budget départemental, nous croyons qu'il est intéressant de jeter un coup d'œil général sur la composition des budgets provinciaux des divers États d'Europe, plus spécialement sur le bud-

get provincial de la Belgique, dont la législation provinciale a été consultée et mise à profit par les auteurs de la loi du 10 août 1871.

Voyons d'abord quelle est la nature des ressources qu'on rencontre dans les divers budgets provinciaux.

Ce sont, en premier lieu, quelques recettes accidentelles, les produits d'un domaine ordinairement assez peu important, des droits de péage, des subventions de l'Etat. Mais, en général, comme dans notre pays, la ressource principale consiste en des taxes provinciales, que les assemblées locales peuvent voter. La loi a soin d'en déterminer la nature et l'objet ou le maximum.

Cette règle n'a rien de surprenant; outre que cela rentre dans la nature du contrôle que l'État exerce sur les administrations locales, il va de l'intérêt du pays tout entier que les pouvoirs locaux n'épuisent pas la source où le budget général s'alimente lui-même.

Partout les taxes sont directes; seulement voici où apparaît la différence. Ici, ce sont des taxes additionnelles à des impôts existants et perçus au profit du Trésor public; c'est le cas le plus fréquent. — Là, comme en Angleterre, ce sont des taxes tout à fait indépendantes. En outre, dans le comté anglais, les taxes portent toutes sur la propriété foncière. Les taxes principales y sont la taxe du comté, la taxe pour les aliénés, la taxe de police.

Le second système a l'avantage de permettre aux assemblées de mettre à profit les facultés propres à la province; il convient mieux au régime autonome. Le premier, d'autre part, a l'avantage d'être plus simple et moins dispendieux.

Quant aux dépenses, presque partout elles se divisent, comme en France, en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives. Dans la plupart des États européens, la liste des premières est assez longue ; on peut affirmer que la nomenclature établie par la loi du 10 août 1871 est une des plus courtes. Cela tient à ce que les lois provinciales sont, pour la plupart des pays, des lois d'essai ; on s'est défié un peu de l'intelligence et de la bonne volonté des assemblées locales, et l'on a cru devoir assurer les services les plus essentiels.

La conséquence du caractère obligatoire, c'est l'inscription d'office. Puis, si les fonds provinciaux ne suffisent pas, on s'adresse à la puissance législative pour obtenir les voies et moyens.

En général, le budget provincial est voté pour un an. En Prusse, pourtant, il peut être établi pour plusieurs années. La durée de l'exercice est généralement fixée par la loi; en Prusse, c'est la diète provinciale elle-même qui fixe cette durée.

Après ces notions générales, attachons-nous, d'une manière particulière, au budget provincial de Belgique.

Ce budget comprend, comme notre budget départemental, des recettes ordinaires et des recettes extraorninaires, des dépenses obligatoires et des dépenses facultatives. Les principales ressources qui l'alimentent sont des centimes additionnels aux contributions directes, le produit des biens patrimoniaux, des taxes de péage régulièrement établies, les subventions des communes et les secours de l'État.

La loi belge met le loyer de l'hôtel du gouvernement

provincial, l'entretien et le renouvellement de son mobilier, les traitements et abonnements des commissaires d'arrondissement à la charge, non de la province, mais de l'État. Mais la nomenclature des dépenses provinciales obligatoires n'est pas pour cela plus réduite que celle de la loi du 10 août 1871; elle est, au contraire, beaucoup plus longue qu'on ne pourrait s'y attendre dans un pays où l'autonomie provinciale est poussée très loin. C'est à peu près celle de notre ancienne loi du 10 mai 1838.

Nous citerons à titre d'exemple : les pensions aux anciens employés, les frais d'entretien des aliénés indigents, les dépenses relatives aux églises cathédrales, palais épiscopaux et séminaires diocésains. (1)

(1) Voici d'ailleurs la liste complète des dépenses obligatoires conformément à la loi provinciale du 20 avril 1836.

Article 69. — Le conseil est tenu de porter annuellement au budget des dépenses toutes celles que les lois mettent à la charge de la province, et spécialement les suivantes :

1° Les menues dépenses des cours d'assises, tribunaux de première instance, de commerce, de justice de paix et de simple police

2° Les réparations de menu entretien des locaux des cours d'assises, des tribunaux de première instance et de commerce ; le loyer des mêmes locaux, l'achat et l'entretien de leur mobilier.

3° Les réparations d'entretien, conformément aux articles 605 et 606 du Code civil, des maisons d'arrêt et de justice civile et militaire de la province, autres que les grandes prisons de l'État et les maisons de passage ;

L'achat et l'entretien de leur mobilier, les frais des commissions administratives des prisons, autres que les grandes prisons de l'État ;

4° Les salaires des messagers de canton, là où leur établissement est jugé nécessaire ;

5° Les traitements et frais de route, jusqu'à due concurrence, des ingénieurs et autres employés des ponts et chaussées en service pour la province ;

Le budget provincial est soumis à l'approbation du roi. Il peut refuser son approbation à un ou à plusieurs articles du budget et l'approuver pour le surplus.

Si le conseil provincial ne porte point au budget les allocations nécessaires pour le payement des dépenses

6° L'entretien des routes, les travaux hydrauliques et de desséchement, qui sont légalement à la charge de la province ;

7° Le remboursement des frais de route avancés par les communes pour les voyageurs indigents ;

8° Les frais des listes du jury et ceux des listes électorales concernant plusieurs communes ;

9° Les dépenses relatives aux églises cathédrales, aux palais épiscopaux et aux séminaires diocésains, conformément aux décrets des 18 germinal an X et 30 décembre 1809 ;

10° Le loyer, les contributions, l'entretien des édifices et bâtiments provinciaux, ou à l'usage de la province ;

11° L'entretien et le renouvellement du mobilier provincial ;

12° La moitié des frais des tables décennales de l'état civil ;

13° Les dettes de la province liquidées et exigibles, et celles résultant des condamnations judiciaires à sa charge ;

14° Les pensions aux anciens employés de la province, conformément au règlement adopté par le conseil ;

15° Le traitement des aliénés indigents et les frais d'entretien des indigents entretenus dans les dépôts de mendicité, lorsqu'il sera reconnu par le conseil que les communes n'ont pas le moyen d'y pourvoir ;

16° Les frais d'impression du budget et des comptes sommaires des recettes et dépenses de la province ;

17° Les frais relatifs aux séances du conseil, et l'indemnité allouée aux conseillers ;

18° Les secours à accorder aux communes pour l'instruction primaire et moyenne, et pour les grosses réparations des édifices communaux ;

19° Les frais d'entretien des enfants trouvés, dans la proportion déterminée par la loi ;

20° Les fonds destinés à faire face aux dépenses accidentelles ou imprévues de la province ;

obligatoires que les lois mettent à la charge de la province, le gouvernement, la députation du conseil préalablement entendue, y portera ces allocations dans la proportion des besoins : si dans ce cas, les fonds provinciaux sont insuffisants, il y sera pourvu par une loi.

Ces dernières règles sont à peu près les nôtres, mais le système belge diffère sensiblement du système français, en ce qui touche l'exécution du budget. En Belgique, la députation permanente fait ce que le préfet fait en France : c'est à elle qu'appartient l'action d'une manière générale ; c'est elle qui exécute les délibérations du conseil provincial, qui prépare et présente le budget : c'est elle enfin qui fait la dépense (1). Les mandats sont

21° Les frais de casernement de la gendarmerie.

Article 70. — Sont spécialement à la charge de l'État ;

1° Les traitements et frais de route du gouverneur et de la députation du conseil ;

2° Le traitement du greffier provincial ;

3° Le traitement des employés et les frais de bureau du gouvernement provincial ;

4° Le loyer et l'entretien de l'hôtel du gouvernement provincial, l'entretien et le renouvellement de son mobilier ;

5° Les traitements et abonnements des commissaires d'arrondissement ;

6° Les frais concernant la milice et ceux des commissaires médicales ;

7° Les frais de loyer des bureaux de garantie pour les matières d'or et d'argent ;

8° La moitié des frais des tables décennales de l'état civil.

(1) Il ne faut pas perdre de vue que le gouverneur fait partie du conseil provincial et le préside ; ainsi sont fondus dans une seule institution l'élément gouvernemental et l'élément provincial. Ce système est excellent en ce qu'il sauvegarde tous les droits et prévient les conflits.

signés par le président et le greffier provincial. Ils sont adressés directement à la Cour des comptes, qui exerce un contrôle préventif que n'exerce pas la Cour des comptes en France. La cour revêt les mandats de son visa avant le payement, néanmoins les députations peuvent ordonner le payement immédiat de leurs mandats jusqu'à concurrence des 4/5 de la créance ; l'autre cinquième ne peut être payé qu'en suite du visa de la cour, qui reste chargée de faire la vérification définitive de la créance entière.

Chaque année, à l'ouverture de la session ordinaire du conseil, la députation lui fait un exposé de la situation de la province sous le rapport de son administration ; cet exposé est inséré au *Mémorial administratif*. Elle lui soumet les comptes des recettes et dépenses de l'exercice précédent avec le projet du budget des dépenses et des voies et moyens pour l'exercice suivant (1).

(1) Art. 112, 115, L. du 20 avril 1830.

CHAPITRE VIII

De l'exécution du Budget

Après avoir étudié les dispositions de la loi relativement à la formation du budget départemental, nous passons maintenant à celles qui ont pour objet l'exécution de ce budget.

L'exécution du budget a lieu dans une période de temps qu'on appelle l'*exercice*. Elle se divise en trois partie : Appartiennent à l'exercice les dépenses faites du 1er janvier au 31 décembre de l'année qui lui donne son nom ; mais un premier délai, qui va aujourd'hu jusqu'au 31 mars, est accordé pour la liquidation et l'ordonnancement des dépenses effectuées pendant les douze premiers mois ; un second délai est également accordé pour le payement de ces mêmes dépenses ; actuellement il va jusqu'au 30 avril.

En fait de recettes, appartiennent à l'exercice les droits acquis du 1er janvier au 31 décembre ; les recouvrements effectués jusqu'au 30 avril appartiennent au même exercice. Relativement aux recettes, l'exercice ne se divise donc qu'en deux périodes.

Voyons, en premier lieu, l'exécution du budget en ce qui concerne les dépenses ; nous verrons ensuite ce qui concerne les recettes.

L'exécution du budget est réservée au préfet ; l'action

administrative lui a été maintenue par la loi du 10 août 1871, en sorte que le système de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui distinguait entre la délibération et l'action, et qui confiait l'action à un agent unique, subsiste même depuis 1871 dans sa partie essentielle ; quoique le législateur de 1871 eût sous les yeux la législation belge, il s'en est écarté sur ce point. En Belgique, nous venons de le voir, c'est la députation permanente qui exécute toutes les délibérations du conseil provincial ; c'est elle qui dispose des fonds provinciaux par voie de mandats, dans la limite des crédits ouverts et sauf le visa de la Cour des comptes ; elle rend compte de sa gestion dans un exposé sommaire au conseil provincial. La commission départementale a chez nous un rôle tout différent et beaucoup plus modeste. Elle n'exerce sur l'exécution des délibérations du conseil général, sur le mandatement des dépenses, qu'un pouvoir de surveillance et de contrôle. L'intégrité de l'action reste au préfet, qui fait et signe les marchés, les contrats, tous les actes de la vie civile, et qui mandate les dépenses.

1° Son droit de mandater les dépenses est renfermé dans une double limite : 1° dans la limite des ordonnances de délégation délivrées par les ministres ; 2° dans la limite des crédits ouverts au budget départemental.

1° Dans la limite des ordonnances de délégation délivrées par les ministres.

Avant 1822, en vertu des lois du 28 avril 1816 et du 25 mars 1817, les centimes pour dépenses fixes et communes, ainsi que les centimes constituant le fonds commun, étaient versés par le receveur général dans la

caisse du payeur, et le préfet n'en disposait qu'en vertu d'une ordonnance de délégation, délivrée sur la caisse de ce payeur, par le ministre compétent ; quant aux centimes pour dépenses variables ou facultatives, ils restaient entre les mains du trésorier général, sur la caisse duquel le préfet mandatait directement ces deux sortes de dépenses.

Cette dernière faculté fut supprimée dar l'ordonnance royale du 14 décembre 1822, qui fonda le système de la comptabilité publique, tel qu'il existe aujourd'hui, et qui prescrivit que toutes les règles qu'elle posait relativement aux dépenses de l'État s'appliqueraient aux dépenses des départements. Depuis cette époque, on ne retrouve plus dans les lois annuelles de finances, cette disposition que nous avons relatée plus haut, et d'après laquelle les centimes départementaux affectés aux dépenses variables et aux dépenses facultatives, seraient versés dans les caisses des receveurs généraux des départements pour être tenus à la disposition des préfets et être employés sur leurs mandats. A partir de la loi de finances du 10 mai 1823, les recettes et les dépenses des départements sont comprises pour ordre dans le budget général de l'État, et les préfets, au lieu de disposer directement des ressources départementales n'agissent plus qu'à titre d'ordonnateurs secondaires et comme délégués du ministère dans les attributions duquel a été placée l'administration de cette partie du budget de l'État.

Voici comment se passent les choses :

On sait que le budget de l'Etat comprend, en réalité quatre budgets : le *budget ordinaire*, le *budget extraor-*

dinaire, le budget sur *ressources spéciales*, les budgets *rattachés pour ordre*. Le montant des ressources départementales, centimes et produits éventuels, encaissés par les agents du Trésor, figurent au budget des dépenses sur ressources spéciales ; une somme égale y est portée en dépense. Cette somme n'y forme pas un chapitre unique ; elle est répartie entre trois ministères : celui de l'Intérieur, celui de l'Instruction publique et celui des Finances. La somme figurant parmi les dépenses sur ressources spéciales du ministère de l'Intérieur y forme deux chapitres distincts, le chapitre I, relatif aux dépenses ordinaires, et le chapitre II, relatif aux dépenses extraordinaires. — La somme figurant parmi les dépenses sur ressources spéciales du ministère de l'Instruction publique, y forme un sous-chapitre placé sous la rubrique : *Dépenses de l'instruction primaire imputables sur les fonds départementaux*. Enfin une dernière somme représentant les frais des opérations cadastrales, constitue un chapitre distinct parmi les dépenses sur ressources spéciales du ministère des finances.

On comprend dès lors le motif de la dénomination donnée aux différentes catégories de dépenses du budget voté par le Conseil général. Ces catégories, en effet, sont des *sous-chapitres* par rapport aux chapitres de crédits afférents aux dépenses départementales, qu'on trouve dans le budget de l'État.

Les dépenses du budget départemental étant partie intégrante du budget de l'Etat, il suit de là que ce sont les ministres eux-mêmes, ceux de l'Intérieur, de l'Instruction publique, des Finances, suivant la nature du service, qui

en sont les *ordonnateurs*. Toutefois, ils n'ordonnancent pas directement, ils mettent les crédits à la disposition du préfet par des *ordonnances de délégation*. Les ordonnances de délégation sont communiquées au ministre des finances (en réalité à la direction du mouvement des fonds), qui s'assure qu'elles n'excèdent pas les crédits budgétaires et qui donne avis au comptable chargé du payement (au trésorier-payeur général du département), du montant des crédits délégués au préfet, avec autorisation de payer. De son côté le ministre ordonnateur adresse à chaque préfet un extrait de l'ordonnance de délégation portant avis du montant de la somme dont il peut disposer par ses mandats sur la caisse du trésorier-payeur général.

Ainsi les préfets ne peuvent disposer d'aucun des crédits ouverts au budget départemental, si préalablement le montant n'en a été mis à leur disposition par des ordonnances ministérielles de délégation.

2° Nous avons dit que le droit du préfet de mandater les dépenses était renfermé dans une seconde limite ; en effet, il ne peut émettre de mandats que dans la limite des crédits ouverts par les articles du budget ; il doit respecter la destination des crédits dont il fait usage et ne les appliquer, suivant la règle générale en matière de comptabilité publique, qu'à un service fait.

On entend par *virement* le transport d'un crédit ouvert par un article de dépenses aux dépenses d'un autre article. Les virements de crédit peuvent-ils s'opérer sans qu'il soit nécessaire d'en faire préalablement délibérer le conseil général ?

Sur ce point, nous devons faire une distinction :

Ni sous la loi du 10 mai 1838, ni sous celle du 10 août 1871, la législation n'a autorisé le gouvernement à augmenter soit par supplément de crédit, soit par voie de virement, les crédits afférents aux dépenses facultatives ; il était dit en effet dans la loi de 1838, qu'aucune dépense ne pouvait être inscrite d'office dans la section des dépenses facultatives, et que les allocations qui y étaient portées par le conseil général, ne pouvaient être changées ni modifiées par l'ordonnance qui réglait le budget ; cette disposition a été reproduite par l'article 63 *in fine* de la loi de 1871. Or ce que le pouvoir exécutif ne peut faire en réglant le budget, il est évident qu'il ne peut le faire au cours de l'exercice.

Relativement aux dépenses obligatoires, il en a toujours été autrement. L'article 14 de la loi du 10 mai 1838 portait que les dépenses qui devaient figurer dans la première section, c'est-à-dire dans la section des dépenses ordinaires ou obligatoires, pouvaient y être inscrites, ou être augmentées d'office jusqu'à concurrence du montant des recettes destinées à y pourvoir. Or ce que le pouvoir exécutif avait le droit de faire au moment du règlement du budget, il pouvait évidemment le faire dans le cours d'exécution de ce budget. Le droit de virement dans la section des dépenses ordinaires ou obligatoires n'avait pas besoin d'être inscrit formellement dans la loi ; il n'était qu'une conséquence du droit d'inscrire ou d'augmenter d'office les crédits afférents aux dépenses de cette catégorie. Le principe n'a pas changé, et ne changera pas tant qu'il y aura

dans le budget départemental des dépenses obligatoires ; seulement, le nombre de ces dépenses ayant été considérablement réduit par rapport à ce qu'elles étaient sous la loi de 1838, il en résulte que le droit de virement ne s'exercera désormais que dans des limites beaucoup plus étroites ; mais, dans ces limites, le pouvoir exécutif peut, en cours d'exercice, changer la destination de chacun des crédits du premier sous-chapitre, et transporter une partie ou même la totalité du crédit ouvert par tel article de ce sous-chapitre à la dépense prévue par un autre article. Sur ce point donc il n'y a aucune difficulté.

Mais voyons, parmi les agents du pouvoir, à qui il appartient d'opérer le virement. Cette question a été réglée différemment suivant les époques. Avant 1852, sous l'empire du règlement du ministre de l'Intérieur, en date du 30 novembre 1840, on distinguait : le préfet pouvait bien opérer des virements entre les articles d'un même sous-chapitre; mais le ministre de l'Intérieur seul pouvait autoriser les virements effectués des crédits d'un sous-chapitre de la première section aux crédits d'un autre sous-chapitre de cette section. Le décret législatif du 25 mars 1852 a supprimé cette distinction, et le préfet a pu opérer des virements de crédit entre tous les articles de la première section, alors même qu'ils n'appartiendraient pas au même sous-chapitre ; le décret exige toutefois que la dépense au profit de laquelle est faite le virement, ait été du moins prévue au budget, et qu'un crédit quelconque y ait été affecté ; le préfet ne doit pas introduire la dépense au budget ;

ce droit est réservé au pouvoir central. Les virements relatifs à des dépenses nouvelles doivent être autorisés par des décisions ministérielles qui sont notifiées aux préfets (1).

Tels sont les textes qui régissent encore la matière ; donc aujourd'hui les virements entre les articles de l'unique sous-chapitre renfermant les dépenses obligatoires, peuvent être faits par le préfet, à moins qu'ils ne concernent une dépense nouvelle non prévue ou volontairement omise par le Conseil général.

Toutefois, à la suite de quelques abus du droit de virement, commis par des préfets, une circulaire du ministre de l'Intérieur du 25 mars 1872 a décidé que le droit de virement entre les crédits inscrits au sous-chapitre Ier serait exclusivement réservé au Président de la République. On peut se demander en droit quelle est la valeur de cette circulaire. Il est évident que les préfets doivent y déférer comme à toutes les prescriptions émanées de leur supérieur hiérarchique, et qu'ils ne doivent plus opérer aucun virement, sans avoir obtenu l'autorisation du pouvoir central ; mais s'ensuivrait-il que le virement opéré, conformément au décret de 1852, fût un acte irrégulier et donnant lieu à la censure de la Cour des comptes ? Nous ne le pensons pas, car une circulaire ministérielle ne saurait modifier un texte législatif. Ajoutons, d'ailleurs, que le contrôle exercé par la Commission départementale sur les mandats préfectoraux, contrôle dont nous aurons à parler plus loin, est de

(1) Décret du 25 mars 1852. Tab. 4.

nature à prévenir le retour des abus qui ont provoqué la circulaire de 1872.

Quelque nombreux que soient les articles du budget, et malgré l'expérience des années antérieures, on peut supposer que les crédits votés par le conseil général pour les services les plus utiles, ne soient pas suffisants ; il peut même arriver que dans l'intervalle des sessions, il y ait à faire une dépense inattendue, en dehors des prévisions du conseil général. Dans ces cas, le préfet est-il absolument dans l'impossibilité de parer aux besoins du service et doit-il attendre la réunion du conseil général ? Ce serait là une conséquence fâcheuse d'un principe excellent. Pour y obvier, le conseil général a l'habitude de porter au budget un *crédit pour dépenses imprévues* dont le préfet peut faire usage, en cas de besoin et sous sa responsabilité, sous le contrôle de la commission départementale et à la charge d'en rendre compte au conseil général.

Jusqu'en 1849, le préfet avait seul qualité pour délivrer des mandats pour toutes les dépenses portées au budget départemental en cours d'exécution. Il a été fait exception à cette règle par une décision du Président de la République du 20 décembre 1849, en ce qui concerne les dépenses, soit d'entretien, soit de construcion des routes départementales; et aujourd'hui, lorsque le préfet reçoit du ministre de l'Intérieur, avis d'une ordonnance de délégation applicable à l'une de ces deux espèces de dépenses, il doit en sous-déléguer le montant à l'ingénieur en chef du département, dans la mesure des besoins que ce fonctionnaire lui a signalés.

L'ingénieur en chef délivre ensuite les mandats de payement aux parties prenantes, et il rend compte au préfet, à la fin de chaque mois, de ses opérations, afin que le préfet puisse contrôler le mandatement et s'assurer ainsi que les crédits ouverts n'ont été ni détournés de leur destination, ni outrepassés quant à leur quotité.

Cette innovation a eu pour but, autant qu'on peut le conclure du rapport qui l'a provoquée, d'accélérer la marche des affaires et d'exonérer les bureaux des préfectures du travail matériel de l'expédition des mandats relatifs au service des routes départementales. Ce motif était-il assez grave pour motiver un pareil changement dans les règles jusqu'alors suivies en matière de comptabilité départementale et pour enlever aux préfets le caractère d'ordonnateurs secondaires qu'ils avaient, seuls, pour toutes les dépenses départementales? C'est un point qui donna lieu à des controverses, lorsqu'il fut question de prendre cette mesure. La décision a été prise ; elle s'applique depuis de longues années ; il nous paraît donc inutile d'en examiner la nécessité et l'utilité.

Conformément aux règles générales de la comptabilité publique, l'ordonnateur secondaire adresse chaque jour au comptable chargé du payement, avec les mandats, un *bordereau d'émission de ces mandats*, auquel il joint toutes les *pièces justificatives* de la dépense. Ces pièces justificatives sont retenues par le comptable, qui doit procéder immédiatement à leur vérification et en suivre, lorsqu'il y a lieu la régularisation près de l'ordonnateur ; dans tous les cas, le comptable renvoie les mandats revêtus de son visa, en y joignant le bordereau d'émission ;

l'ordonnateur constate au bas de ce bordereau le renvoi des mandats et les fait parvenir de nouveau au comptable; quant aux mandats eux-mêmes, il les fait remettre aux parties.

Le mandat est présenté au comptable par la partie, quand celle-ci vient toucher le montant de ce qui lui est dû. Règlementairement, la partie ne peut exiger son payement qu'après l'expiration d'un certain délai, qui est déterminé sur le mandat; fixé originairement à trente jours à partir de la date du mandat, ce délai peut, suivant les circonstances et les nécessités du service, être réduit sur l'autorisation du ministre, par l'ordonnateur secondaire (1); mais, dans aucun cas, le comptable ne peut être tenu d'acquitter les mandats délivrés depuis moins de cinq jours.

Le comptable est-il tenu, dans tous les cas, d'effectuer le payement des mandats délivrés sur sa caisse? En principe, oui, mais cette règle comporte des exceptions. C'est ainsi que le comptable peut suspendre un payement : 1° s'il reconnaît qu'il y a omission ou irrégularité matérielle dans les pièces produites, ou bien encore dans le cas où la partie se présenterait avant l'expiration du délai dont il vient d'être question; 2° s'il n'y avait pas disponibilité de crédit ou justification du service fait; 3° en cas de saisie-arrêt. Si le comptable refuse le payement, il est tenu d'en remettre la déclaration expresse et motivée au porteur du mandat et, il doit en outre en adresser copie au ministre des finances.

On conçoit qu'il importait grandement qu'un excès de

(1) Art. 4 décr. 31 mai 1862.

prudence de la part du payeur ne vînt pas entraver les services publics. Il pouvait arriver que l'administration eût un intérêt réel et pressant à ce que le payement fût fait, nonobstant quelque irrégularité de forme ; en conséquence, les réglements ministériels permettent en principe, aux ministres et à leurs délégués de requérir le payement. Ce *droit de réquisition* est formellement reconnu aux préfets par le règlement du ministère de l'intérieur, qui exige seulement que le préfet rende compte immédiatement au ministre des circonstances et des motifs qui ont nécessité de sa part l'usage de ce droit. De son côté, le comptable doit annexer au mandat, avec une copie de sa déclaration, l'original de l'acte de réquisition qu'il a reçu, et il est également tenu d'en rendre compte immédiatement au ministre des Finances. Ajoutons que la réquisition ne peut, dans aucun cas, avoir pour effet, soit de faire acquitter une dépense pour laquelle il n'existe pas de disponibilité de crédit, soit de faire effectuer un payement suspendu pour des motifs touchant à la validité de la quittance. En pareil cas, le comptable avant d'obtempérer à l'ordre du préfet, devrait en référer au ministre des finances qui se concerterait alors avec le ministre du département auquel appartient la dépense.

Chaque mois, les comptables remettent aux ordonnateurs secondaires des bordereaux sommaires des payements qu'ils ont effectués pendant le mois précédent.

Une comptabilité centrale établie dans chaque ministère, constate toutes les opérations relatives à la liquidation, à l'ordonnancement et au payement des dépenses.

Les ordonnateurs secondaires, délégataires ou sous-délégataires des crédits ministériels, par conséquent le préfet et l'ingénieur en chef, tiennent aussi une comptabilité dont les éléments consistent en un journal et en un grand-livre, outre un certain nombre de livres auxiliaires. Sur le journal sont inscrites, par ordre de date, toutes les opérations qui concernent les dépenses et chacun des articles du journal est successivement reporté sur le sommier ou grand-livre de comptes, ouvert par ordre de matière et suivant les divisions du budget. Le 10 de chaque mois, les ordonnateurs secondaires après s'être assurés de la concordance des résultats du grand livre avec ceux du journal, adressent au ministre des relevés mensuels, présentant par chapitre et par article : 1° le montant des crédits de délégation ; 2° les droits constatés sur les services faits ; 3° le montant des mandats délivrés ; 4° le montant des payements effectués. Enfin, un dernier compte ou relevé général est établi et adressé au ministre après le terme fixé pour la clôture de l'exercice et tous les livres sont arrêtés à la même époque. Grâce à ces envois, la comptabilité de chaque ministère peut embrasser l'ensemble des dépenses faites en exécution du budget du ministère et liquidées soit par les ministres eux-mêmes, soit par leurs délégués.

Nous avons, dans ce qui précède, parlé des comptables chargés d'acquitter les mandats, sans faire connaître quels sont ces comptables. Nous avons déjà dit que, sous l'empire des lois du 28 avril 1816 et 25 mai 1817, le receveur général, chargé de percevoir les con-

tributions directes, versait à la caisse du payeur les centimes destinés aux dépenses fixes et communes ainsi que les centimes du fonds commun et, qu'il retenait dans sa caisse les centimes destinés soit aux dépenses variables, soit aux dépenses facultatives ; que le préfet mandatait sur la caisse de payeur, en vertu des ordonnances de délégation du ministère de l'Intérieur, les dépenses imputables sur les deux premières catégories de centimes et qu'il mandatait directement sur le receveur général les autres dépenses. Nous avons dit également qu'à partir de la loi de finances du 10 mai 1823, toutes les dépenses comme toutes les recettes du département furent comprises pour ordre au budget de l'État où elles sont réparties entre trois ministères ; elles appartiennent à la partie de ce budget désigné sous le nom de *budget des dépenses sur ressources spéciales*.

Si les budgets départementaux sont votés par les conseils généraux, si, au point de vue de leur établissement ils sont distincts du budget de l'État, il n'en est pas moins vrai que les ressources et les dépenses départementales sont rattachées à ce budget, que l'ordonnancement des dépenses a lieu suivant les règles établies pour les dépenses de l'État, que les ressources sont perçues par les comptables de l'État, comme de véritables ressources appartenant à l'État ; en un mot, l'établissement du budget départemental appartient aux conseils généraux, mais l'exécution de ce budget n'est que l'exécution d'une partie du budget général ; la comptabilité du préfet est une partie de la comptabilité ministérielle, et la comptabilité de deniers est une des comptabilités du Trésor.

Voici quelques conséquences de ce système : les fonds départementaux sont considérés dans les caisses du Trésor comme des fonds d'État. Ils ne portent point intérêt, à la différence des fonds communaux : ils ne donnent pas lieu à un compte courant; les départements ne figurent point parmi les correspondants du Trésor.

Par compensation, le service du comptable chargé des recettes et des dépenses du département, n'est point à sa charge, mais à celle du budget de l'État.

Avant 1865 les dépenses départementales étaient acquittées par le payeur du département. Depuis 1823 jusqu'à 1825, toutes les dépenses étaient mandatées sur la caisse du payeur; les ressources étaient encaissées comme avant 1823 par le receveur général. Un décret du 21 novembre 1865 a réuni les fonctions de *payeur* et celles de *receveur général* dans les mains du même comptable, qui a pris le titre de *trésorier-payeur général*. C'est donc aujourd'hui sur la caisse du trésorier-payeur général que sont mandatées les dépenses, et c'est également cet agent qui est chargé du recouvrement des recettes départementales.

Toutefois, il faut distinguer entre les centimes additionnels et les produits éventuels ; les centimes sont perçus avec le principal des contributions directes par les percepteurs, sous la responsabilité des trésoriers-payeurs généraux, ceux-ci perçoivent directement les produits éventuels.

Pour ces derniers produits, il est dressé par le comptable des états nominatifs que le préfet rend exécutoires. Cette faculté pour le créancier de se décerner à lui-

même un titre exécutoire n'existe pas, d'ailleurs, seulement au profit du département ; c'est, au contraire, une règle générale de notre comptabilité publique, que l'Administration n'a pas besoin de s'adresser au juge pour avoir un titre emportant exécution contre ses débiteurs. En vertu de la loi du 13 frimaire an VII et de l'arrêté du 18 ventôse an VIII, cette faculté appartient au ministre des Finances pour le recouvrement des débets des entrepreneurs, fournisseurs, soumissionnaires et agents quelconques. L'acte exécutoire décerné par le ministre porte le nom de *contrainte*. Il est également décerné des contraintes pour le recouvrement des contributions directes ; elles sont délivrées par les receveurs des finances et rendues exécutoires par les sous-préfets. Toutes les régies financières, celle de l'enregistrement, celle des douanes, celle des contributions indirectes, décernent aussi, contre les contribuables en retard, des contraintes, qui sont rendues exécutoires par le juge de paix. La même faculté existe au profit des communes ; en matière communale, les contraintes sont décernées par le receveur municipal, visées par le maire et rendues exécutoires par le sous-préfet. Disons enfin qu'elle a été étendue par la loi au profit des hospices, des hôpitaux et des bureaux de bienfaisance.

Voilà donc une importante différence à signaler entre les administrations publiques et les simples particuliers. Tandis que ceux-ci, pour obtenir le recouvrement de ce qui leur est dû, doivent avoir entre les mains soit un titre notarié, soit un jugement, les Administrations n'ont

pas besoin de s'adresser aux tribunaux ; elles peuvent se décerner à elles-mêmes un titre en vertu duquel il pourra être procédé à la saisie des biens de leurs débiteurs récalcitrants.

Il est bien entendu que, si le fonds du droit est contesté, le débiteur poursuivi a la faculté de faire opposition à la contrainte devant le juge compétent. Suivant la nature du droit en question, le juge compétent sera tantôt la juridiction administrative, tantôt les tribunaux. Ainsi, s'agit-il de souscriptions volontaires pour travaux, on formera l'opposition devant le conseil de préfecture ; s'agit-il du prix de location de quelque terrain départemental, on ira devant le tribunal. Il a été jugé par application de ce principe, que l'opposition était de la compétence judiciaire, lorsqu'il s'agissait de décider si des dons et des legs (dont les revenus constituent des produits éventuels) ont été faits à un hospice en vue spécialement de gratifier le service des enfants assistés, ou sans affectation déterminée, et si ces revenus doivent, en conséquence, entrer dans la caisse du département chargé de ce service ou rester dans celle de l'hospice (1). L'article 64 de la loi du 10 août 1871 porte « que les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires. »

Nous rencontrons ici une question plus discutée : c'est celle de savoir si la contrainte administrative emporte hypothèque ? Dans une opinion, l'affirmative semble ré-

(1) Décision du trib. des confl., 10 déc. 1875, aff. départ. des Pyrénées-Orientales.

sulter de divers avis du conseil d'État (avis du 16 thermidor an XII, du 27 octobre 1811, du 24 mars 1812), aux termes desquels ces contraintes produisent le même effet et obtiennent la même exécution que les jugements des tribunaux. Cependant la Cour de cassation n'a pas admis ce système. Un arrêt du 28 janvier 1828 a notamment refusé d'attacher cet effet aux contraintes décernées par les receveurs d'enregistrement, par la raison que l'avis du 16 thermidor an XII ne s'appliquait qu'aux contraintes que les administrateurs décernent *en qualité de juges*, et sans que ces actes puissent être l'objet d'aucun litige devant les tribunaux. Il résulte donc de ce motif qu'il faudrait établir une distinction entre les contraintes dont l'opposition se porte devant les tribunaux ordinaires et celles dont l'opposition se porte devant les tribunaux administratifs. Il faut bien reconnaître que cette distinction est en désaccord avec l'avis du 29 octobre 1811 qui attache l'hypothèque aux contraintes décernées en matière de douanes, contraintes relativement auxquelles l'opposition doit être portée devant l'autorité judiciaire ; aussi cette distinction est-elle rejetée par un arrêt de la Cour de Lyon du 7 août 1829 ; elle est également combattue par plusieurs auteurs, notamment par M. Serrigny (1) qui la juge absolument irrationnelle, et qui reproche au système de la Cour de cassation de détruire l'uniformité de la législation, et de désarmer les administrations financières, en établissant une confusion manifeste dans des actes dont les effets doivent être les mêmes. Et en effet, pourquoi les contraintes décernées

(1) Serrigny, *De la compétence administrative*, t. III, n° 1341.

par le ministre des Finances emporteraient-elles hypothèque, tandis que celles émanées des administrations financières ne pourraient produire ce résultat? Est-ce parce que le jugement du fonds doit, en cas d'opposition, être porté devant l'autorité administrative pour les unes et devant l'autorité judiciaire pour les autres ? Si cela devait produire une différence, il serait plus logique d'adopter un résultat inverse. Le législateur ne l'a pas voulu, parce qu'il a eu pour but de donner à l'État des jugements provisoires, sans frais, sous le nom de contraintes. Ce but serait manqué si les contraintes ne procuraient pas aux administrations financières l'hypothèque judiciaire, et l'État serait alors réduit à poursuivre devant les tribunaux ses débiteurs pour obtenir contre eux des titres hypothécaires.

Telle est la théorie de M. Serrigny qui cependant, n'ose pas aller jusqu'à soutenir que les contraintes décernées par l'autorité municipale emportent, elles aussi, l'hypothèque. Les avis précités du conseil d'État s'appliquent en effet, aux contraintes décernées par l'autorité administrative dans le cas où elle est appelée à rendre des décisions contentieuses assimilées à des jugements ; mais on ne saurait admettre que le législateur ait voulu aller au delà. S'il avait entendu conférer au maire un pareil pouvoir, il l'aurait dit en termes explicites.

Ces raisons nous paraissent s'appliquer également aux contraintes décernées par le préfet pour le recouvrement des produits départementaux.

CHAPITRE IX

De l'exercice départemental; compte administratif; compte du Trésorier-payeur général. — Du budget de report et du budget rectificatif.

Avant 1822, les crédits votés au budget de l'État, restaient ouverts jusqu'à leur entier emploi ou jusqu'à ce qu'ils fussent annulés, c'est-à-dire que, lorsqu'ils n'avaient pu être employés à leur destination dans le courant d'une année, le ministre à la disposition duquels il avaient été mis, pouvait les employer pendant la seconde, la troisième année et ainsi de suite jusqu'à complet achèvement des travaux ou de la fourniture pour lesquels ils avaient été ouverts. Il n'y avait annulation d'un crédit ou d'une portion de crédit que si le gouvernement renonçait à faire la dépense ou bien que si, la dépense faite, il restait un excédant sans emploi. — Mais, dans ce système, la reddition et l'apurement des comptes étaient très difficiles, attendu qu'il fallait quelquefois suivre l'accomplissement d'une dépense pendant plusieurs années consécutives, pour arriver à reconnaître l'épuisement du crédit.

Afin d'obtenir un meilleur système de comptabilité, l'ordonnance du 14 septembre 1822 édicta les règles suivantes : « Les crédits ouverts par la loi annuelle de finances pour les dépenses de chaque exercice ne pour-

ront être employés à aucune dépense appartenant à un autre exercice; » « seront seules considérées comme appartenant à un exercice, les dépenses résultant d'un service fait dans l'*année qui donne son nom audit exercice.* » Aux termes de la même ordonnance, toutes les dépenses qni ont été faites pendant cette année, doivent être liquidées et ordonnancées dans les neuf mois qui suivent l'expiration de l'exercice. C'est cette ordonnance qui a constitué l'*exercice*, c'est-à-dire la période d'exécution des services du budget. »

Depuis 1822, la durée de l'exercice a été modifiée ; les dépenses doivent être liquidées et ordonnancées le 31 juillet de la seconde année ; elles doivent être payées au plus tard le 31 août; mais les principes posés par l'ordonnance restent les mêmes. Toutes les dépenses qui n'ont pas été faites du 1er janvier au 31 décembre, ne peuvent plus être faites en vertu des crédits ouverts, toutes celles qui, faites au 31 décembre, ne sont pas ordonnancées le 31 juillet et payées le 31 août, pourront être ultérieurement payées suivant des règles que nous indiquerons plus loin, mais ces ordonnancements et ces payements n'appartiendront pas au compte de l'exercice primitif.

Ces principes ont été étendus par l'ordonnance même aux dépenses des départements et à celles des communes. Par conséquent, arrivé à la fin de l'exercice, le préfet ne comprendra dans les comptes de cet exercice que les dépenses faites, réglées et payées dans les délais réglementaires. Les crédits qui n'auront pas reçu leur emploi ou ceux qui, ayant reçu leur emploi, n'auront pas été

consommés par le payement, seront annulés, les uns faute d'emploi, les autres faute de payement.

Depuis 1822, un seul point a été changé en ce qui touche les règles de l'exercice départemental : c'est sa durée. La clôture de l'exercice était à l'origine fixée au 31 octobre seulement ; c'était là un grand inconvénient ; pour en avoir une idée, il suffit de se rappeler que les conseils généraux se réunissaient, comme ils se réunissent encore, au mois d'août ; le préfet ne pouvait donc pas leur présenter les comptes d'un exercice qui ne finissait qu'au 31 octobre, il ne leur présentait qu'un compte provisoire ; ce n'était qu'à la session de l'année suivante, qu'il pouvait leur soumettre un compte définitif. Par exemple, le compte de l'année 1840 donnait lieu à un compte provisoire dans la session d'août 1841, l'exercice n'étant pas clos encore, et le compte définitif n'était fourni que dans la session d'août 1842. On voit les inconvénients ; il était fâcheux d'avoir à occuper les conseils généraux deux années de suite du même compte, et d'autre part, le compte définitif ne leur était présenté que dix mois environ après la clôture de l'exercice. Il y avait encore d'autres inconvénients. Nous verrons que de même que les budgets départementaux ont été compris dans le budget de l'État, de même les comptes départementaux doivent être compris dans la loi portant règlement de l'exercice. Or l'ordonnance royale qui devait arrêter les comptes du département, ne pouvant être rendue qu'après le second examen par les conseils généraux, cette ordonnance était nécessairement rendue trop tard pour que le compte départemental arrivât aux Chambres en temps utile, et pût être rattaché à la loi du règlement.

Toutes ces difficultés ont été levées par l'ordonnance royale du 4 juin 1843 qui a fixé au 30 juin de chaque année l'époque de la clôture de l'exercice pour les dépenses départementales. Depuis lors les préfets n'ont eu qu'un compte à présenter, un compte définitif. L'exercice est clos au 30 juin et au mois d'août suivant, dans sa session ordinaire, le conseil général est appelé à délibérer sur ce compte. Depuis, à partir de 1866, la durée de l'exercice départemental a subi une nouvelle réduction; il se termine au 30 avril; l'introduction du budget rectificatif a été, ainsi que nous le verrons plus loin, la raison principale de ce dernier changement.

Arrivons au compte que le préfet rend au Conseil général après la clôture de l'exercice.

L'article 66 de la loi du 10 août 1871 est ainsi conçu : « Le Conseil général entend et débat les comptes d'administration qui lui sont présentés par le préfet, concernant les recettes et les dépenses du budget départemental. Les comptes doivent être communiqués à la commission départementale, avec *les pièces à l'appui*, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août. Les observations du Conseil général sur les comptes présentés à son examen sont adressés directement par son président au ministre de l'Intérieur ; ces comptes arrêtés par le Conseil général, sont définitivement réglés par décret. A la session d'août, le préfet soumet aussi au Conseil général le compte annuel de l'emploi des ressources municipales affectées aux chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun. »

L'article 67 ajoute : « Les comptes de même que les budgets défiuitivement réglés, sont rendus publics par la voie de l'impression. »

Les comptes du département, en conformité du principe qui domine toute la comptabilité publique, se divisent en comptes d'administration et en comptes de deniers. Ceux-ci sont tenus par le trésorier-payeur général, et le conseil général n'a point à s'en occuper, ainsi que nous le verrons plus loin. Il s'agit dans les dispositions que nous venons de rapporter, du compte administratif dont l'objet est de justifier que le préfet a employé les ressources mises à sa disposition conformément au budget arrêté. Le préfet est ordonnateur, et non point comptable : il doit seulement un compte moral et non un compte de caisse.

Le compte du préfet porte sur les recettes et les dépenses ; il indique le montant des recettes, établit la comparaison avec les prévisions, énonce ce qui a été recouvré, ce qui reste à recouvrer. En ce qui touche les dépenses, le préfet rappelle la somme des crédits ouverts par article, et indique ce qui a été dépensé, ce qui a été payé et ce qui reste à payer ; enfin, si tout le crédit n'a pas été consommé, l'annulation à faire de ce crédit, faute d'emploi.

Les comptes du préfet doivent être communiqués à la commission départementale, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août, et la loi du 10 août 1871 ajoute qu'avec son compte, le préfet remettra *les pièces à l'appui*. Or cette dernière disposition paraît inexplicable, puisque, comme nous le dirons plus bas, le

comptable a dû garder les pièces justificatives des dépenses qui, jointes aux mandats de payement, doivent être produites à la Cour des comptes et sont expédiées tous les mois à la comptabilité publique. Il y a donc là une règle dont on ne s'est pas bien rendu compte. La circulaire qui a suivi la loi, a expliqué qu'il s'agissait non des pièces comptables elles-mêmes, mais de celles qui restent entre les mains de l'administration, telles que les minutes et duplicata, les dossiers, les factures et tous autres documents de nature à éclairer les représentants du département sur l'emploi des fonds.

Lorsque les comptes lui sont soumis, le Conseil général charge ordinairement un certain nombre de ses membres de le vérifier dans toutes ses parties et de lui faire connaître dans un rapport le résultat de leur examen. Il délibère ensuite sur ce rapport, hors de la présence du préfet, et arrête le compte provisoirement (1). Il est définitivement réglé par décret, et aussitôt réglé, il doit, comme le budget, être rendu public par la voie de l'impression, aux termes de l'article 57 de la loi de 1871.

Après avoir établi son compte, 1° le préfet établit le budget de report, lequel résulte de ce compte ; 2° il prépare aussi le budget rectificatif. Ces deux points ont besoin d'explications.

Occupons-nous d'abord du budget de report.

Le *budget de report* est une résultante du compte préfectoral. Il a pour objet de régulariser l'emploi des crédits qui n'ont pu être employés dans le cours de l'exercice. Si ces reliquats proviennent d'économies faites sur le

(1) L. 10 août 1871, art. 27.

compte de certaines dépenses ou de crédits à l'emploi desquels on a renoncé, ils prennent le nom de *fonds libres*, et nous verrons plus loin ce qu'ils deviennent. Lorsqu'ils proviennent de crédits appliqués à des dépenses *qui ont été faites*, mais non payées, ces crédits ne sont annulés que fictivement dans le compte de l'exercice, ils ne le sont que par rapport à cet exercice, ils sont *reportés* après clôture sur l'exercice en cours d'exécution avec la même affectation. Tel est l'objet du budget de report constatant : 1° le montant des dépenses faites, mais non mandatées, 2° le montant des dépenses mandatées, mais non soldées. Ajoutons qu'on y comprend aussi les crédits ouverts au budget, en vue d'entreprises qui, par divers motifs, n'ont pu être terminées avant la clôture de l'exercice, mais qui seront terminées ultérieurement. Les crédits relatifs à ces dépenses sont *réservés ;* on les fait figurer au budget de report.

C'est le préfet qui prépare le budget de report immédiatement après la clôture de l'exercice et sans qu'il ait besoin du conseil général ; il s'agit, en effet, non pas d'introduire des dépenses nouvelles, non pas d'inscrire des crédits nouveaux, mais de continuer des dépenses que le conseil général a déjà votées dans le budget primitif, de maintenir des crédits qui n'ont pas été épuisés par le payement ; ce serait d'ailleurs perdre un temps précieux, puisque la session du conseil général ne s'ouvre qu'au milieu du mois d'août et qu'il importe que les préfets soient mis en mesure très promptement de régler les dépenses portées au budget de report.

Le ministre de l'Intérieur arrête le budget de report. sans qu'il y ait lieu de recourir à l'homologation du chef de l'État. Cette homologation, en effet, a été donnée à l'avance par l'approbation du budget primitif, et il serait sans objet de la faire renouveler pour les mêmes dépenses.

Le budget de report, arrêté par le ministre, est rattaché au budget de l'exercice courant ; le préfet mandate et fait payer les dépenses qui en font partie dans la mesure des crédits primitifs. Les mandats qu'il aurait pu délivrer antérieurement, avant la fin de l'exercice clos, ont perdu toute valeur par le fait qu'ils n'ont pas été acquittés avant le 30 avril. Le préfet doit mandater de nouveau ces dépenses sur l'exercice courant auquel elles sont rattachées ; il a pour les mandater jusqu'à la fin de cet exercice ; mais c'est là un dernier délai. Après ce second exercice, on ne pourrait plus reporter une seconde fois la dépense sur l'exercice en cours ; les crédits primitifs, en effet, sont éteints après deux exercices. On voit, en somme, ce que c'est que le budget de report : il a pour objet de prolonger la durée de l'exercice primitif, qui a pris fin au 30 avril, jusqu'au 30 avril de l'année suivante, c'est-à-dire de douze mois ; le report est une prolongation d'exercice pour le mandatement et le règlement des dépenses.

Est-ce à dire qu'après deux exercices, la dépense non payée en temps utile, est atteinte par la prescription ? Non ; les dettes du département ne jouissent pas même de la prescription quinquennale établie au profit de l'État par la loi du 29 janvier 1831 ; cette prescription

exceptionnelle ne saurait être étendue par analogie ; les dettes départementales ne se prescrivent donc que comme celles des particuliers, c'est-à-dire, en principe, par trente ans.

La seule conséquence de ce que la dépense n'a été payée ni sur l'exercice auquel elle appartient, ni sur celui auquel elle a été rattachée par le budget de report, c'est qu'elle ne peut être payée qu'en vertu d'un nouveau crédit voté par le conseil général. Il y a *dette départementale*, et cette dette figurera dans le budget où elle sera comprise, soit au premier sous-chapitre (celui des dépenses obligatoires), soit au sous-chapitre 14, spécial aux dettes départementales, suivant son origine.

Les règles que nous venons d'exposer relativement aux dépenses d'exercice clos du département diffèrent de celles qui concernent les dépenses d'exercice clos de l'État. Celles-ci, en effet, sont bien rattachées aussi à l'exercice courant. Mais : 1° elles ne peuvent être ordonnancées par le ministre sur cet exercice que jusqu'au 31 décembre ; 2° si elles ne sont pas réglées avant le 1er janvier, elles sont rattachées au nouvel exercice qui commence à cette date, et si elles ne sont pas encore réglées au 31 décembre, elles sont reportées sur un nouvel exercice et ainsi de suite, jusqu'à la fin de la cinquième année à partir du commencement de l'exercice primitif. Soit une dépense de l'exercice 1880, non payée avant le 31 août 1881 ; elle sera payée sur l'exercice 1881 jusqu'au 31 décembre 1881, sur l'exercice 1882 jusqu'au 31 décembre 1882 et ainsi de suite jusqu'au 31 décembre 1884.

En somme, quand les dépenses de l'exercice clos ne sont pas payées pendant l'exercice auquel elles appartiennent, elles sont reportées successivement sur quatre exercices, sans pouvoir être acquittées toutefois après le 31 décembre de l'année qui donne son nom au dernier exercice.

3° Après cette période de cinq ans, non seulement le crédit primitif est éteint, mais la dette est prescrite, à moins que la prescription n'ait été interrompue ou qu'il y ait eu dans le retard, fait imputable à l'administration, auquel cas le ministre demanderait aux Chambres un crédit spécial, lequel serait porté au *chapitre des exercices périmés*.

Nous avons parlé du budget de report ; voyons maintenant l'emploi des *fonds libres ;* nous avons déjà dit ce qu'il faut entendre par là. Les fonds libres sont le résultat soit de l'abandon définitif d'une dépense d'abord projetée, soit d'économies faites en cours d'exécution sur les crédits alloués. Ainsi, par exemple, pour 1883, un crédit de 20,000 fr. avait été ouvert au budget pour grosses réparations à un édifice départemental ; au moment de mettre la main à l'œuvre, on reconnaît que cet édifice ne peut être réparé ; les 20,000 fr. restent sans emploi et deviennent des fonds libres. Ainsi encore, un crédit de 40,000 fr. avait été ouvert au même budget pour les dépenses des enfants trouvés ; une diminution dans le nombre des admissions ou quelque autre amélioration introduite dans ce service a réduit la dépense à 30,000 fr. ; il en résulte une écono-

mie de 10.000 fr. qui constitue également des fonds libres.

Ce n'est qu'à la clôture de l'exercice, et après l'apurement des comptes, que les fonds ainsi restés sans emploi peuvent être déclarés fonds libres.

Quel emploi en est-il fait? D'après la loi du 10 mai 1838, les fonds libres étaient appliqués aux dépenses du budget fait pour l'année suivante; ainsi les fonds libres résultant de l'exercice 1860, clos le 31 mai 1861, étaient appliqués aux dépenses du budget fait au mois d'août 1861, pour l'année 1862. Ces fonds franchissaient en quelque sorte un exercice intermédiaire, l'exercice de 1861 et, comme la spécialité était alors la règle du budget départemental, les fonds restés libres devaient conserver leur affectation propre dans le budget de 1862.

Ainsi, tandis que le budget de report était rattaché à l'exercice en cours, les fonds libres étaient reversés sur l'exercice subséquent.

C'est cette double règle que l'article 21 de la loi du 10 mai 1838 exprimait ainsi : « Les fonds qui n'auraient pu recevoir leur emploi dans le cours de l'exercice sont reportés, après sa clôture, sur l'exercice en cours d'exécution avec l'affectation qu'ils avaient au budget voté par le conseil général; et les fonds restés libres sont cumulés avec les ressources du budget nouveau, suivant la nature de leur origine. »

Mais la règle relative aux fonds libres a été changée par la loi du 18 juillet 1866 et ce changement a été maintenu par la loi du 10 août 1871. Ces deux lois ont admis le

principe d'un *budget rectificatif ;* c'est-à-dire qu'un budget qui est en cours d'exercice peut être remanié dans ses diverses parties, et modifié dans ses différents articles par le conseil général, qui peut également appliquer aux dépenses de ce budget révisé les fonds libres, constatés par le compte de l'exercice précédent. Ainsi, en 1884, après avoir reçu les comptes de l'exercice 1883, le conseil général a la faculté de modifier le budget, qui est en cours d'exécution, c'est-à-dire le budget de 1884 et d'appliquer aux dépenses de ce budget les fonds que l'exercice 1883 a laissés libres. Les fonds libres n'attendent donc pas le commencement de l'exercice subséquent pour recevoir un emploi ; aussitôt qu'ils sont constatés, ils reçoivent un emploi immédiat.

Ajoutons qu'il n'est plus nécessaire de faire emploi des fonds libres selon la nature de leur origine. Nous savons en effet que le système de la *spécialité* a disparu depuis 1866 et que les fonds départementaux n'ont plus en principe d'affectation spéciale. Les centimes, dits spéciaux, peuvent eux-mêmes après avoir couvert les dépenses pour lesquelles ils sont autorisés, être reversés sur les autres dépenses départementales, avec une distinction toutefois que nous avons déjà signalée ; lorsqu'il s'agit des centimes vicinaux, et des centimes du cadastre, l'application de l'excédant aux autres dépenses peut être faite au moment même où le budget est établi, tandis que l'excédant des centimes de l'instruction publique ne peut être appliqué aux autres dépenses qu'à la fin de l'exercice, lorsque cet excédant est constaté par les comptes, en un mot, lorsqu'il constitue un fond libre.

Voyons maintenant le règlement des dépenses et des ressources départementales dans les comptes ministériels.

Les dépenses des départements figurent, nous le savons, au budget de l'État ; elles doivent figurer aussi dans la loi de règlement.

Ce sont, comme nous l'avons dit, des dépenses sur ressources spéciales.

Le montant des crédits est inscrit au budget général pour une somme égale au montant des recettes et comme au moment où le budget est établi, le montant des recettes est incertain, le montant des crédits ne peut être arrêté que d'une manière provisoire. Il n'est fixé qu'en fin d'exercice, dans la loi de règlement, d'après le montant des recettes effectuées.

Ces crédits ne peuvent jamais excéder les ressources départementales ; autrement ce ne seraient plus des dépenses sur ressources spéciales. Donc, en cours d'exercice, il n'y aura jamais lieu à des suppléments de crédits.

D'autre part, les crédits ont droit à l'intégrité des ressources ; donc, en fin d'exercice, dans la loi de règlement, il n'y a pas lieu à des annulations de crédit ; les excédants sont reportés sur l'exercice en cours.

Ces règles, communes d'ailleurs à tous les services faits sur ressources spéciales, sont ainsi résumées dans l'article 115 du décret du 31 mai 1862 : « Les crédits ouverts par la loi annuelle de finances, pour les dépenses des départements, des communes et autres services locaux, avec imputation sur des ressources spéciales, sont employés par les ministres ordonnateurs et réglés définiti-

vement, d'après le montant des recettes effectuées, sans qu'il y ait lieu, en fin d'exercice, d'opérer des annulations et d'accorder des suppléments de crédits pour les différences qui existeraient entre les produits réalisés et les crédits approximativement ouverts au budget. Un tableau justificatif des modifications qu'ont, en conséquence, éprouvées les évaluations du budget, en recette et en dépense, est joint à la proposition de loi pour le règlement définitif de l'exercice. »

Deux sortes d'agents concourent à l'exécution du budget, l'*ordonnateur* et le *comptable*. L'un rend un *compte administratif*, l'autre, un *compte de deniers*. Nous avons vu à qui l'ordonnateur, c'est-à-dire le préfet, rendait son compte ; quant au trésorier-payeur général, il est soumis au contrôle du ministre des finances et à celui de la Cour des comptes. Il adresse périodiquement, chaque mois, ses pièces de comptabilité à la Direction de la comptabilité publique, et, à l'expiration de chaque année, son compte de gestion à la Cour des comptes par l'intermédiaire de cette même direction.

On voit par là, — ainsi que nous avons eu déjà l'occasion de le faire remarquer, — que le compte présenté par le préfet n'est en définitive qu'un compte moral et que le conseil général à qui il est soumis n'ayant pas sous les yeux les pièces de comptabilité, ni même le compte de deniers du trésorier-payeur général, ne peut s'assurer de l'exactitude des faits de recette et de dépense, énoncés dans le compte administratif.

Le véritable contrôle sur toutes les parties de la comp-

tabilité départementale est exercé par la Cour des comptes ; c'est à elle qu'il appartient de constater non seulement les irrégularités imputables aux trésoriers-payeurs, mais même les irrégularités imputables à l'ordonnateur ; seulement, comme elle n'a pas de juridiction sur les ordonnateurs, elle ne pourra que signaler les faits qui les concernent, soit dans sa déclaration générale de conformité entre les comptes des comptables et les comptes ministériels, soit dans son rapport annuel au chef de l'État.

CHAPITRE X

Comparaison avec les règles relatives au budget colonial et au budget communal

Il nous reste à faire un rapprochement entre les règles relatives à l'établissement et à l'exécution du budget voté par les conseils généraux des départements et les règles relatives au budget voté par les conseils généraux des colonies (1). — Nous comparerons ensuite rapidement la comptabilité départementale et la comptabilité communale.

1° Dans le budget colonial, la nomenclature des dépenses est à peu près la même que dans le budget départemental, mais les dépenses obligatoires y sont beaucoup plus nombreuses.

2° Les ressources consistent surtout en contributions directes et indirectes; mais ce ne sont point des centimes additionnels à des contributions perçues au profit du Trésor; dans les colonies l'État ne perçoit pas de contributions. Les taxes coloniales sont donc des taxes principales.

3° Le conseil général vote définitivement toutes les taxes de son budget ; aucune loi de finances n'en fixe ni la quotité, ni même la nature. Seulement, le mode d'assiette et les règles de perception doivent être approuvés par décret. Il n'y a d'exception que pour les droits de douane, qui sont établis pour le conseil général de la colonie et approuvés par décret au Conseil d'État.

(1) V. sénatus-consulte du 4 juillet 1866 ; déc. 31 mai 1862; déc. 26 septembre 1855.

4° Les budgets coloniaux n'ont aucune part dans le fonds de subvention ; mais le budget général peut toujours allouer une subvention spéciale au profit de telle ou telle colonie.

5° Le budget colonial est voté par chapitre, et non par article. Il y a donc lieu, ultérieurement, à une sous-répartition par article ; elle est faite par le Directeur de la colonie.

6° Le gouverneur de la colonie approuve le budget colonial. Si les dépenses obligatoires ont été omises ou si le gouverneur, en Conseil privé, estime que les allocations portées pour une ou pour plusieurs de ces dépenses sont insuffisantes, le gouverneur y pourvoit provisoirement à l'aide du fonds de dépenses diverses et imprévues. En cas d'insuffisance de ce fonds, il en réfère au ministre qui, sur sa proposition, inscrit d'office les dépenses omises ou bien augmente les allocations.

Il est pourvu par le gouverneur, en Conseil privé, à l'acquittement de ces dépenses, au moyen soit d'une réduction de dépenses facultatives, soit d'une imputation sur les fonds libres, ou, à défaut, par une augmentation du tarif des taxes.

7° Les budgets coloniaux ne sont pas rattachés au budget de l'État, et par conséquent la comptabilité de l'État et la comptabilité coloniale sont indépendantes l'une de l'autre.

8° Des virements de crédit peuvent être opérés, et des suppléments de crédits ouverts par arrêté du gouverneur, pris en conseil privé. Ces modifications ne peuvent porter d'ailleurs que sur les dépenses obligatoires.

9° La perception des taxes et revenus de la colonie est confiée non seulement au trésorier-payeur général, mais à divers comptables. — Les dépenses sont mandatées sur la caisse du trésorier-payeur.

10° Le trésorier-payeur rend son compte de deniers à la Cour des comptes, et ce compte embrasse à la fois les services métropolitains et les services locaux. Quant aux autres comptables, ils rendent compte au Conseil privé.

11° Le rapprochement entre les comptes des comptables et le compte administratif se fait au moyen d'un tableau placé sous les yeux d'une commission spéciale, analogue à la Commission chargée en France de l'examen et du contrôle administratif des comptes ministériels. (1) Le procès-verbal de la commission est communiqué au conseil privé qui rend une déclaration de conformité.

Le système budgétaire établi par les lois du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871 se rapproche du système budgétaire établi pour la commune par la loi du 18 juillet 1837, aujourd'hui remplacée par celle du 6 avril 1884. Toutefois, de nombreuses différences subsistent.

1° Dans le budget communal, les dépenses obligatoires sont beaucoup plus nombreuses.

2° Les recettes sont beaucoup plus variées ; outre les centimes additionnels et les produits divers, on y trouve des taxes spéciales, les unes directes et les autres indirectes, comme les taxes d'octroi.

3° Le budget communal est approuvé tantôt par un

(1) Art. 191 et suiv., décret du 31 mai 1862.

arrêté préfectoral (c'est la règle), tantôt par un décret.

4 L'autorité supérieure peut non seulement inscrire d'office les dépenses obligatoires ; elle peut aussi réduire les dépenses facultatives, toutes les fois que les crédits pour dépenses obligatoires ne sont pas votés, ou sont insuffisants, ou bien encore lorsque les dépenses soit obligatoires, soit facultatives donnent lieu à l'emploi de ressources extraordinaires.

5° Les conseils généraux peuvent porter au budget un crédit pour dépenses imprévues ; les conseils municipaux le peuvent aussi ; seulement la somme inscrite pour ce crédit pourrait être réduite ou rejetée par l'autorité supérieure, si les revenus ordinaires ne permettaient pas de faire face à toutes les dépenses obligatoires.

6° Lorsque le budget communal n'a pas été définitivement réglé avant l'ouverture de l'exercice, les recettes et les dépenses ordinaires continuent, jusqu'à l'approbation de ce budget, à être faites conformément à celui de l'année précédente. Dans le cas où il n'y aurait eu aucun budget antérieurement voté, il serait établi par le préfet en conseil de préfecture. Ce sont là des règles spéciales aux Communes.

7° Le budget communal n'est pas, comme celui du département, rattaché au budget de l'État ; la comptabilité du Trésor et celle des communes sont indépendantes l'une de l'autre. Les fonds communaux qui excèdent les besoins sont placés en compte courant chez les receveurs de finances par les communes, à titre de *correspondants du Trésor*. Ces fonds constituent un des éléments de la dette flottante; le compte courant des communes porte intérêts.

8° Les communes ont pour comptables tantôt le percepteur, tantôt un receveur spécial, suivant le chiffre de leurs revenus ordinaires.

9° Le compte des deniers communaux est présenté par *exercice*, contrairement à la règle générale qui veut que les comptes de deniers soient présentés par année ou *gestion*. (1)

10° Le compte de deniers est communiqué au Conseil municipal, qui prend une délibération sur ce compte.

11° Enfin, il est jugé soit par le conseil de préfecture soit par la Cour des comptes, suivant le chiffre des revenus ordinaires de la commune.

Nous avons exposé les règles de la comptabilité départementale.

Le dernier mot n'est certainement pas dit relativement à l'organisation et aux attributions des Conseils généraux. L'épreuve faite de la loi du 10 août 1871 permet de penser que d'utiles modifications pourraient y être introduites ; mais nous croyons qu'en ce qui touche le système budgétaire, considéré dans son ensemble, il y a peu de chose à changer à la législation existante ; il nous semble qu'on ne saurait trouver un système qui conciliât plus heureusement les droits de la représentation départementale et la nécessité d'établir un contrôle efficace sur les deniers publics. Cette observation peut être étendue d'ailleurs à toute notre législation financière, qui est, incontestablement et de beaucoup, la partie de notre droit public qui offre le moins de prise à la critique.

(1) Mais il est jugé par *gestion*.

POSITIONS

DROIT ROMAIN

I. — L'action *rei uxoriæ* est d'origine coutumière.

II. — A toutes les époques de la législation romaine, le mari a eu la propriété des biens dotaux, à l'exclusion de la femme.

III. — La loi *Julia* ne prohibait pas l'hypothèque du fonds dotal.

IV. — La restitution anticipée de la dot n'avait pas été prohibée en vertu des principes qui interdisaient les donations entre époux.

V. — Le concubinat n'est pas un mariage inférieur, mais simplement l'état de concubinage.

DROIT CIVIL

I. — Les créanciers chirographaires de la femme, dont le titre a date antérieure au mariage, ne peuvent saisir ses immeubles dotaux inaliénables.

II. — La femme mariée sous le régime de la séparation de biens, ne peut pas, par une disposition de son con trat de mariage, s'interdire la faculté de s'obliger, notamment de cautionner son mari.

III. — La stipulation d'un contrat d'assurances sur la vie portant qu'une somme déterminée sera payée à l'as-

suré lorsqu'il aura un certain âge, ou, en cas de décès survenu avant cet âge, à ses enfants, constitue une libéralité en faveur des enfants, à l'exclusion des héritiers ou ayants droit.

IV. — La caution qui a payé peut recourir contre les tiers acquéreurs des immeubles affectés par hypothèque au payement de la dette qu'elle a éteinte.

V. — L'héritier pour partie ne peut, après qu'il a payé la part de dette pour laquelle il était personnellement tenu, purger l'immeuble hypothéqué qui a été placé dans son lot.

DROIT ADMINISTRATIF

I. — Le département n'est point devenu personne morale à un moment déterminé : cette personnalité longtemps incertaine s'est développée peu à peu ; elle a été pleinement confirmée par la loi du 10 mai 1838.

II. — Aujourd'hui même le préfet conserve le droit d'opérer des virements dans les conditions fixées par le décret du 25 mars 1852.

III. — La contrainte décernée par le préfet en vertu de l'article 64 de la loi du 10 août 1871, pas plus que les contraintes décernées pour le recouvrement des droits et produits communaux, n'emporte hypothèque sur les biens du redevable.

DROIT CRIMINEL

I. — La défense peut être légitime alors même que l'agression ne porte que sur les biens.

II. — Celui qui s'approprie une chose perdue ne tombe pas sous l'application de l'article 379 du Code pénal.

HISTOIRE DU DROIT

I. — L'origine de notre communauté remonte aux coutumes germaines, comme l'atteste la loi Ripuaire.

II. — Le système de la personnalité de la loi disparut vers la moitié du IXe siècle pour faire place au système de la loi territoriale.

Paris, 20 mai 1884.

Vu par le doyen,
CH. BEUDANT.

Vu par le président de la thèse,
CH. LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :
Le vice-recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

DROIT ROMAIN

Pages

Avant propos. . . . .

I. — Notions préliminaires sur la dot, ses origines et ses caractères. II

De la constitution de dot. . . . . , . . . VII

II. — Des droits que fait naître la constitution de dot au profit de la femme X

III. — Des droits de la femme sur les biens dotaux après la dissolution du mariage. XXIII

De l'objet de la créance dotale. . , ... XXXII

Des actions accordées à la femme pour la restitution de sa dot. . . . . , XXXIX

IV. — Des garanties accordées à la femme pour la restitution de sa dot XLI

V. — Législation de Justinien LII

DROIT FRANÇAIS

CHAPITRE I. — Introduction. De l'administration provinciale avant 1789. 2
CHAPITRE II. — De l'organisation administrative du département, de 1789 à 1838. 29
CHAPITRE III. — Personnalité civile du département. Propriété départementale. 36
CHAPITRE IV. — Du régime financier du département avant les lois du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871. 44
CHAPITRE V. — Division et composition du budget départemental. — Des diverses catégories de dépenses. 59
CHAPITRE VI. — Des ressources du département. Quelques différences entre les lois de 1866 et de 1871, relativement à la comptabilité départementale. Approbation du budget . 82
CHAPITRE VII. — Accroissement des charges départementales de 1838 à 1882. — Aperçu général et comparatif sur les budgets provinciaux des autres états Européens. 98
CHAPITRE VIII. — De l'exécution du budget. 110
CHAPITRE IX. — De l'exercice départemental ; compte administratif ; compte du trésorier-payeur général. Du budget de report et du budget rectificatif 129
CHAPITRE X. — Comparaison avec les règles relatives au budget colonial et au budget communal. 144

6720. — Tours, imp, Rouillé-Ladevèze.